Die polizeipflichtigen Personen nach preußischem Recht unter besonderer Berücksichtigung der juristischen Personen

Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Breslau

vorgelegt von

Helmut Exner

Breslau 1933
Druck von Anton Schreiber, Breslau 1

Gedruckt mit Genehmigung
der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Breslau

I. Berichterstatter: Geheimer Regierungsrat Professor Dr. Helfritz
II. „ Professor Dr. Wegner

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Meinen lieben Eltern

Inhaltsübersicht

Seite

I. Die polizeipflichtigen Personen im allgemeinen . . 1

II. Die sachlichen Voraussetzungen der Polizeipflicht.

A. Der Verursacher.

a) Haftung für eigenes Verhalten 6

b) " " fremdes " 15

B. Der Gewalthaber.

a) Haftung des Eigentümers 17

b) " " Inhabers der tatsächlichen Gewalt . 21

III. Die persönlichen Voraussetzungen der Polizeipflicht.

A. Die Problemstellung 25

B. Die natürlichen Personen.

a) Polizeiliche Rechtsfähigkeit 31

b) " Geschäftsfähigkeit 33

C. Die juristischen Personen.

a) Allgemein 49

b) Die juristischen Personen des öffentlichen Rechts in Sonderheit 58

IV. Schlußfeststellung 65

.....

Verzeichnis des benutzten Schrifttums

Archiv des öffentlichen Rechts (zit.: Arch. d. öff. R.): s. Meier-Branecke und Schönborn.

Archiv für bürgerliches Recht (zit.: Arch. f. bürg. R.): s. Friedrichs.

Archiv für die zivilistische Praxis (zit.: Arch. f. d. ziv. Prax.): s. Rümelin.

Biermann: Privatrecht und Polizei in Preußen. 1897.

v. Brauchitsch: Verwaltungsgesetze für Preußen, neu herausgegeben von Drews und Lassar. II. Bd. 1. Halbband, 22. Aufl. (11. Bearbeitung). 1932: Allgemeines Polizeirecht von Drews-Lassar (zit.: Brauchitsch [Drews-Lassar], PVG).

— Die preußischen Verwaltungsgesetze, neu herausgegeben von Drews und Lassar. I. Bd., 23. Aufl. (10. Bearbeitung). 1925: Allgemeines Polizeirecht von Drews-Lassar (zit.: Brauchitsch [Drews-Lassar], ALR. oder LVG.).

Claassen: Die Polizeiverfügung, jur. Dissertation, Greifswald. 1914.

Deutsche Juristenzeitung (zit.: DJZ.): s. Schultzenstein.

Drews: Preußisches Polizeirecht, I. Allgemeiner Teil. 3. Aufl. 1931 (zit.: Drews, Polizeirecht).

— Preußisches Polizeirecht, Allgemeiner Teil. Teil. 2. Aufl. 1929 (zit.: Drews: Polizeirecht, 2. Aufl.).

Ebermayer-Lobe-Rosenberg: Reichsstrafgesetzbuch, 4. Auflage. 1929 (zit.: Ebermayer, StGB.).

Enneccerus-Kipp-Wolff Lehrbuch des Bürgerlichen Rechts.

I. Band, 1. Abteilung: Einleitung, Allgemeiner Teil, von Enneccerus, 33.—34. Auflage (12. Bearbeitung). 1928 (zit.: Enneccerus, Allg. Teil). II. Band: Recht der Schuldverhältnisse, von Enneccerus-Lehmann, 11. Bearbeitung. 1930 (zit.: Enneccerus, Schuldverhältnisse).

III. Band: Das Sachenrecht, von Martin Wolff. 8. Bearbeitung. 1929 (zit.: Wolff, Sachenrecht).

Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts (zit.: OVG.).

Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen (zit.: RGS.).

Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen (zit.: RGZ.).

Fleiner: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts. 8. Auflage. 1928 (zit.: Fleiner, Institutionen).

Friedrichs: Das Polizeigesetz (Gesetz vom 11. März 1850 über die Polizeiverwaltung). 1911.

— Polizeiverwaltungsgesetz vom 1. Juni 1931, 2. Auflage des Kommentars zum Polizeigesetz vom 11. März 1850. 1932 (zit.: Friedrichs, PVG.).

— „Wieweit sind die Vorschriften des BGB. auf Schuldverhältnisse des öffentlichen Rechts anwendbar?" — Abhandlung im Arch. f. bürg. R. Bd. 42. S. 28 ff.

Gierke, Otto: Deutsches Privatrecht, I. Band, 1895.

Goedecke: Polizeiliche Verantwortlichkeit juristischer Personen. — Abhandlung im Verw.-Bl. Jahrg. 47, S. 24.

Hatschek: Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechts, 7. und 8. Auflage. 1931 (zit.: Hatschek, Verwaltungsrecht).

Helfritz: Allgemeines Staatsrecht als Einführung in das öffentliche Recht und Grundlage politischen Denkens, 2. Auflage. 1928.

Helfritz: Die Vertretung der Städte und Landgemeinden nach außen in dem Gemeinderecht der östlichen Provinzen Preußens. 1916 (zit.: Helfritz, Vertretung der Städte nach außen).

Hofacker: Verhältnis der Exekutiv-(Ungehorsams-, Zwangs-)Strafen zu den Kriminal-(allgemeinen) Strafen nach dem geltenden Rechte. Abhandlung im Verw.-Arch. Band 14, S. 447 ff.

Holstein: Die Lehre von der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkung. 1921.

Jellinek, Walter: Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmäßigkeitserwägung. 1913.

— Kritische Bemerkungen zum Entwurf eines preußischen Polizeiverwaltungsgesetzes. — Abhandlung im Verw.-Bl. Jahrg. 52, S. 121.

— Verwaltungsrecht, 3. Auflage. 1931.

Josef: Die Person des Pflichtigen bei polizeilichen Verfügungen. — Abhandlung im Verw.-Bl. Jahrgang 45, S. 147 .

— Vertretung bei polizeiwidrigem Handeln. Abhandlung im Verw.-Bl. Jahrg. 46, S. 395.

Kerstiens: Die Reform des Polizeirechts in Preußen. Abhandlung im Verw.-Arch. Band 36, S. 206.

Kormann: System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte. 1910 (zit.: Kormann, System).

Kunze: Das Verwaltungsstreitverfahren. 1908.

v. Liszt: Das Völkerrecht, 12. Auflage. 1925.

v. Liszt-Schmidt: Lehrbuch des deutschen Strafrechts, I. Band, Einleitung und Allgemeiner Teil. 26. Auflage. 1932.

Mayer, Otto: Deutsches Verwaltungsrecht, 3. Auflage. 1924 (zit.: O. Mayer).

Meier-Branecke: Die Anwendbarkeit privatrechtlicher Normen im Verwaltungsrecht. — Abhandlung im Arch. d. öff. R. Bd. 50 (Neue Folge, Band 11), S. 230 ff.

Mill, John Stuart: System der Logik, übersetzt von Schiere. 4. deutsche Auflage, nach der achten des Originals.

Münzel: Die polizeiliche Verantwortlichkeit der juristischen Personen, jur. Dissertation. Göttingen. 1925.

Murmann: Polizeiverordnung, Polizeiverfügung, polizeiliche Strafverfügung, jur. Dissertation. Greifswald. 1913.

Peters: Die Polizeiwidrigkeit und ihre Beziehungen zur Rechtswidrigkeit. — Abhandlung im Verw.-Arch. Bd. 29, S. 369 ff.

Rümelin: Die Verwendung der Kausalbegriffe im Straf- und Zivilrecht. — Abhandlung im Arch. f. d. ziv. Praxis. Bd. 90, S. 171 ff.

v. Savigny: Das Recht des Besitzes. 7. Auflage. 1865.

— System des heutigen römischen Rechts. 2. Band. 1840.

Schäfer-Wichards-Wille: Das Polizeiverwaltungsgesetz vom 1. Juni 1931. Ohne Jahreszahl.

Schneider: Polizei und Reichswehr, jur. Dissertation. Freiburg. 1925.

Schoenborn: Altersstufen und Geschäftsfähigkeit im öffentlichen Recht. — Abhandlung im Arch. d. öff. R. Band 24, S. 126 ff.

Scholz-Forni: Über die Verantwortlichkeit des Urhebers eines polizeiwidrigen Zustandes und über den Ausschluß der Verantwortlichkeit im Falle der Ausübung eines Rechtes. — Abhandlung im Verw.-Arch. Band 30, S. 11 ff.

Schultzenstein: Die gesetzgebende Gewalt und die übrigen Gewalten im Staate. — Abhandlung in der DJZ. 1913, Spalte 435 ff.

— Die Polizeifähigkeit der natürlichen Personen. Abhandlung im Verw.-Arch. Band 28, S. 300 ff.

— Polizeiwidriges Handeln und Vertretung. — Abhandlung im Verw.-Arch. Band 14, S. 1 ff.

Schultzenstein: Zwang wegen Handlungen Prozeßunfähiger. — Abhandlung in der Zeitschr. f. Zivilpr. Band 35, S. 475.

Staudinger: Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch und dem Einführungsgesetz, II. Band, Recht der Schuldverhältnisse, erläutert von Werner, 9. Auflage. 1930 (zit.: Staudinger, BGB.).

Stein-Jonas: Die Zivilprozeßordnung für das Deutsche Reich. 14. Aufl. 1929 (zit.: Stein-Jonas, ZPO.).

Stier-Somlo: Die Einwirkung des bürgerlichen Rechts auf das preußisch-deutsche Verwaltungsrecht. 1900.

— Die Pflicht des Eigentümers zur Erhaltung seines Eigentums im polizeigemäßen Zustande. — Abhandlung im Verw.-Arch. Band 6, S. 275 ff.

— Polizeiverwaltungsgesetz vom 1. Juni 1931. 1932 (zit.: Stier-Somlo, PVG.).

— Rechtsstaat, Verwaltung und Eigentum. — Abhandlung im Verw.-Arch. Band 18, S. 140 ff. und Band 19, S. 43 ff.

Strupp: Grundzüge des positiven Völkerrechts. 4. Auflage. 1928.

Traeger: Der Kausalbegriff im Straf- und Zivilrecht. 1929 (zit.: Traeger, Kausalbegriff).

Verwaltungsarchiv, Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit (zit.: Verw.-Arch.) s. Hofacker, Kerstiens, Peters, Scholz-Forni, Schultzenstein, Stier-Somlo, Wolzendorff.

Verwaltungsblatt (Reichsverwaltungsblatt und Preußisches Verwaltungsblatt) (zit.: Verw.-Bl., s. Goedecke, Josef).

Waldecker: Das neue preußische Polizeirecht. 1932.

Windscheid: Lehrbuch des Pandektenrechts. 9. Auflage. 1906.

Wolff: s. Enneccerus.

Wolzendorff: Die allgemeinpolizeilichen Befugnisse gegenüber Versammlungen und Vereinen nach preußischem Recht. — Abhandlung im Verw.-Arch. Band 18, S. 261 ff.

Zeitschrift für Deutschen Zivilprozeß und das Verfahren in Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (zit.: Zeitschr. f. Zivilpr.), s. Schultzenstein.

I. Die polizeipflichtigen Personen im allgemeinen.

Vor der Geltung des rechtsstaatlichen Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung war es müßig, nach den „polizeipflichtigen Personen" zu fragen. Damals reichte die Polizeigewalt gerade soweit, wie die tatsächliche Staatsgewalt. Der Landesherr im absoluten Staate konnte jeden Untertanen in Anspruch nehmen, wenn er glaubte, daß dies zur Förderung der Wohlfahrt des Landes nötig sei. Der in Anspruch Genommene konnte allenfalls finanzielle Entschädigung von dem „Fiskus" des betreffenden Staates verlangen.

Dies wurde anders, als die geschichtliche Entwicklung dazu führte, daß jeder Eingriff der Verwaltung in Freiheit oder Eigentum des einzelnen einer gesetzlichen Begründung bedurfte. Jetzt mußte auch die Polizei, wenn sie von jemand etwas verlangen wollte, erst prüfen, ob ihr dieses Recht gerade gegenüber der betreffenden Person zustand, mit anderen Worten, ob ihr diese „pflichtig" war.

In der Polizeirechtswissenschaft hatte sich im Laufe der Zeit ein System herausgebildet, das sich mit der Frage befaßte, gegen wen die polizeilichen Maßnahmen zu richten seien. Man sprach in diesem Zusammenhange von dem „richtigen Adressaten" [1]) oder dem „Störer" [2]), an den sich die Polizei halten müsse.

---

1) W. Jellinek, Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmäßigkeitserwägung, S. 304 ff; ders., Verwaltungsrecht S. 442 ff; Hatschek, Verwaltungsrecht, S. 147 — Hatschek spricht auch vom „Störer" im Gegensatz zum Gewalthaber (Eigentümer) einer polizeiwidrigen Sache, vgl. a. a. O. S. 164 ff.

2) Z. B. Fleiner, Institutionen, S. 403; Friedrichs, Polizeigesetz v. 1850, § 1 Bem. 27; Drews, Polizeirecht, 2. Auflage, S. 40/41; v. Brauchitsch (Drews-Lassar), § 10 II 17 ALR. Bem. 18.

Der Ausdruck „polizeipflichtig“ war bis zum Polizeiverwaltungsgesetz vom 1. Juni 1931 (im folgenden „PVG.“ genannt) wenig gebräuchlich. Er ist offenbar in Anlehnung an Günther Holsteins Werk „Die Lehre von den öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen“ entstanden [3]). Holstein entwickelt hier auf dogmatischer Grundlage das Wesen der Eigentumsbeschränkungen durch die öffentliche Gewalt und gelangt zu dem Ergebnis, daß eine gewisse Verwaltungspflichtigkeit des Eigentums bestehe. Das Wort „polizeipflichtig“ erwähnt Holstein allerdings nicht, doch behandelt er in erster Linie die Eigentumsbeschränkungen durch die Polizeigewalt [4]).

Mit dem PVG. ist der Ausdruck „polizeipflichtig“ dann in die Gesetzessprache eingegangen [5]). Der Abschnitt V dieses Gesetzes trägt die Überschrift „Die polizeipflichtigen Personen“ und im § 18 daselbst heißt es:

> „Die Polizeibehörden haben die Maßnahmen, die durch das polizeiwidrige Verhalten von Personen oder den polizeiwidrigen Zustand von Sachen erforderlich werden, gegen diejenigen zu richten, die für das polizeiwidrige Verhalten oder den polizeiwidrigen Zustand verantwortlich (polizeipflichtig) sind.“

Bemerkenswert ist die amtliche Begründung des V. Abschnittes, die im wesentlichen nur feststellt, daß die Vorschriften der §§ 18—21 PVG. eine Kodifikation des geltenden Rechts darstellten, wobei in den §§ 19 Abs. II und III und 20 eine Begrenzung eingeführt worden sei [6]); zu einer weiteren Änderung, so fährt die Begründung fort, bestehe kein Anlaß.

Diese Ausdrucksweise der amtlichen Begründung muß mit Vorsicht aufgenommen werden. Sie erweckt den Eindruck, als ob die betreffenden Vorschriften nur den Niederschlag dessen enthielten, was schon bislang zweifelsfrei Rechtens gewesen sei. Dies trifft nicht zu; das PVG. hat

---

3) Vgl. Schäfer, PVG., §§ 18—20 Bem. I.

4) a. a. O. S. 94 ff.

5) Man wird in der Annahme nicht fehl gehen, daß die Aufnahme dieses Ausdruckes auf Drews zurückzuführen ist (vgl. sein Polizeirecht, 2. Auflage, S. 38 ff.)

6) So auch Kerstiens im Verw. Arch. Bd. 36 S. 217 und Schäfer, PVG, §§ 18—20 Bem. I.

auch in seinem V. Abschnitt eine große Anzahl zweifelhafter und bestrittener Punkte klargestellt, wobei es nicht immer der herrschenden Meinung gefolgt ist.

In dem Ausschuß über Verfassungsfragen über den Entwurf eines PVG. wurden die §§ 18—21 ohne Widerspruch angenommen. Ein Antrag in der ersten Lesung (Nr. 28), der im Anschluß an Walter Jellinek die Einführung der Schuldhaftung statt der Verursachungshaftung im § 19 Abs. I verlangte, wurde wieder zurückgezogen.

Bei der zweiten Lesung wurden sämtliche vier Paragraphen ohne weiteres angenommen. —

Das Polizeiverwaltungsgesetz vom 1. Juni 1931 ist in erster Linie ein Organisationsgesetz; dies hat zur Folge, daß die Bezeichnung „Polizei" zumeist im formellen Sinne verwendet wird, also alle den Polizeibehörden zugewiesenen Tätigkeitsbereiche umfaßt.

Manche Bestimmungen des Gesetzes beziehen sich aber nur auf den Polizeibegriff im materiellen Sinne, der sich aus der geschichtlichen Entwicklung ergibt. Während ursprünglich die gesamte Staatstätigkeit als Polizei bezeichnet wurde, beschränkte sich der Polizeibegriff allmählich auf die innere Verwaltung und auch innerhalb dieser auf einen bestimmten Aufgabenkreis. Läßt sich auch der positive Umfang dieses Aufgabenkreises der Polizei im materiellen Sinne kaum umschreiben, so ist doch andererseits sicher, daß die Polizei der Strafrechtspflege (gerichtliche Polizei, Kriminalpolizei), die einen Teil der Rechtspflege darstellt, nicht darunter fällt; auszuscheiden sind ferner alle die Tätigkeiten, die den Polizeibehörden nur aus Zweckmäßigkeitserwägungen durch Sondergesetze zugewiesen worden sind.

In dem V. Abschnitt, in dem das PVG. von den polizeipflichtigen Personen spricht, ist der Ausdruck „Polizei" durchweg im materiellen Sinne zu verstehen. Wer der Polizei bei ihrer Hilfstätigkeit für die Staatsanwaltschaft pflichtig ist, wird von der Strafprozeßordnung bestimmt (vgl. §§ 158 ff.). Allerdings finden diese Bestimmungen teilweise im PVG. Ergänzungen und Erweiterungen (z. B. durch den § 17 PVG.), jedoch nicht innerhalb des V. Abschnittes. Ferner nimmt § 18 PVG. ausdrücklich auf ein polizeiwidriges Verhalten von Personen oder den polizeiwidrigen Zustand von Sachen Bezug, wobei der Begriff

der „Polizeiwidrigkeit", der vom Gesetz nicht näher erläutert wird, nur aus dem materiellen Polizeibegriff verstanden werden kann [7]).

Auch im folgenden wird das Wort „Polizei" stets im materiellen Sinne verwendet werden. —

Der § 18 PVG. nennt die polizeiliche Verantwortlichkeit in Beziehung auf die erforderlichen Maßnahmen der Polizei.

Was unter „Maßnahmen" im Sinne dieser Vorschrift zu verstehen sei, wird vom Gesetz nirgends umschrieben. Eins geht jedoch aus der Stellung dieser Bestimmung in einem besonderen Abschnitt hervor: es handelt sich hierbei nicht nur um polizeiliche Verfügungen. Denn dann wären die §§ 18 ff. in den VIII. Abschnitt des Gesetzes, der von den polizeilichen Verfügungen handelt, gestellt worden.

Wohl aber werden die Polizeiverfügungen die wichtigsten Maßnahmen sein, für die die Frage nach den polizeipflichtigen Personen von Wichtigkeit ist.

Den Zwangsmitteln der §§ 55 ff. PVG. kommt neben den polizeilichen Verfügungen keine selbständige Bedeutung zu [8]). Die Ausübung der Zwangsbefugnisse stellt nur eine subsidiäre Maßnahme dar. Sie setzt voraus, daß gegen einen Polizeipflichtigen eine Verfügung erlassen ist, die der Verpflichtete nicht befolgt hat und die dann zwangsweise durchgesetzt werden soll. Bei der Anwendung von Zwangsmitteln taucht also die Frage nach der verantwortlichen Person nicht mehr auf, diese muß bereits vorher geklärt worden sein.

Neben den polizeilichen Verfügungen stellt die im § 44 PVG. behandelte „unmittelbare Ausführung" eine weitere Maßnahme im Sinne des § 18 PVG. dar. Sie ist zwar in § 44 PVG. dem Erlaß einer Polizeiverfügung gleichgestellt, doch bezweckt diese Gleichstellung nur die Gewährung der gleichen Rechtsmittel. Da sie tatsächlich

---

7) Vgl. Peters im Verw Arch. Bd. 29 S. 396 ff.

8) Der Umstand, daß die Zwangsmittel in einem besonderen Abschnitt und nicht bei den polizeilichen Verfügungen geregelt sind, spricht nicht gegen obige Annahme. Der Grund dieser Heraushebung liegt wohl darin, daß sich so bei den Polizeiverordnungen die Verweisung auf das „Zwangsgeld" übersichtlicher gestaltete.

nicht dasselbe wie eine Polizeiverfügung ist, erscheint ihre Anführung als besondere Maßnahme gerechtfertigt.

Als dritte Art polizeilicher Maßnahmen bleiben nur noch die Polizeiverordnungen übrig. Daß die Frage nach den polizeipflichtigen Personen bereits beim Erlaß einer Polizeiverordnung zu prüfen ist, wird nicht immer klar erkannt. In sehr vielen Fällen werden zwar die Polizeiverordnungen expressis verbis überhaupt nichts darüber enthalten, an welche Personen sich die in ihnen enthaltenen Normen richten. In diesen Fällen muß man sich neben den materiellen Vorschriften der betreffenden Verordnung eine allgemeine Bestimmung dahingehend ergänzt denken, daß die nach §§ 19 ff. PVG. verantwortlichen Personen sich entsprechend verhalten sollen. In der Regel werden die Polizeiverordnungen aber den Kreis der pflichtigen Personen näher bestimmen. Beispielsweise, wenn sich ein Gebot oder Verbot an die Hauseigentümer oder die Eigentümer von Hunden wendet. Alsdann müssen bei Auswahl dieser Personenklassen die Vorschriften des V. Abschnittes beachtet werden[9]). Ihre Nichtbeachtung würde die Unwirksamkeit der betreffenden Bestimmung zur Folge haben, da sie dann mit einem Gesetz (dem § 19 oder 20 des PVG) in Widerspruch stehen würde (§ 30 Abs. 1 PVG.).

Mit den polizeilichen Verfügungen, der unmittelbaren Ausführung und den Polizeiverordnungen ist der Kreis der Maßnahmen im Sinne des § 18 PVG. geschlossen. Es gibt zwar noch mancherlei andere Betätigungsformen der Polizei, die rein sprachlich auch als „Maßnahmen" bezeichnet werden können, die aber nicht unter § 18 PVG. fallen.

Dies gilt z. B. von allen Handlungen, die die Polizeibehörden mit eigenen Mitteln ausführen. Da die Polizei dabei nicht gegen dritte Personen im Wege obrigkeitlichen Zwanges vorgeht, ist keine Beziehung zu einer pflichtigen Person vorhanden[10]).

Daß ferner die Hilfstätigkeit der Polizei für die Staatsanwaltschaft — die gerichtliche Polizei — hier auszuscheiden hat, ist bereits mit der Feststellung gesagt, daß für den V. Abschnitt des PVG. nur materiell polizeiliche Maßnahmen in Frage kommen.

---

9) Vgl. dazu auch Friedrichs, PVG, § 19 Bem. 1.

10) Drews, Polizeirecht, S. 42.

Aus dem gleichen Grunde müssen „Die sonstigen Anordnungen der Polizeibehörden“ (Abschnitt X des Gesetzes) außer Betracht bleiben.

Zusammenfassend kann festgestellt werden: Als Maßnahmen im Sinne des § 18 PVG. kommen in Frage:

1. Polizeiliche Verfügungen, ergänzt durch die Zwangsmittel.
2. Die unmittelbare Ausführung polizeilicher Maßnahmen.
3. Polizeiverordnungen.

Die folgende Untersuchung gliedert sich in zwei Hauptteile:

1. Die sachlichen und
2. die persönlichen Voraussetzungen der Polizeipflicht.

Zuerst wird also geprüft werden, von welchen sachlichen Voraussetzungen die Verantwortlichkeit einer bestimmten Person abhängt. Dabei wird schon davon ausgegangen, daß das polizeiliche Einschreiten überhaupt auf Grund der allgemeinen Vorschriften (insbesondere des § 14 PVG.) gerechtfertigt ist und nur noch die pflichtige Person zu bestimmen bleibt.

Im Anschluß hieran soll erörtert werden, ob und von welcher Bedeutung die persönlichen Eigenschaften des Verpflichteten sind.

Im allgemeinen wird der umgekehrte Weg eingeschlagen [11]), jedoch zu Unrecht. Erst wenn die sachlichen Voraussetzungen der Polizeipflicht klargestellt sind, kann die Bedeutung persönlicher Eigenschaften erkannt werden.

II. Die sachlichen Voraussetzungen der Polizeipflicht.

A. Der Verursacher.

a) Haftung für eigenes Verhalten.

Als ersten Polizeipflichtigen nennt § 19 Abs. 1 PVG. den Verursacher einer Polizeiwidrigkeit, indem er bestimmt:

„Wird die öffentliche Sicherheit oder Ordnung durch das Verhalten von Personen gestört oder gefährdet, so

11) So z. B. Friedrichs, PVG, Bemerkungen zu § 18 ff; W. Jellinek, Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmäßigkeitserwägung, S. 304; v. Brauchitsch (Drews-Lassar), PVG, Bemerkungen zu § 18.

haben sich die Polizeibehörden an diejenigen Personen zu halten, die die Störung oder Gefahr verursacht haben."

Auch vor dem Inkrafttreten des PVG. galt unbestritten der Grundsatz, daß derjenige der Polizei verantwortlich sei, der durch sein Verhalten eine Polizeiwidrigkeit herbeigeführt habe.

Streit bestand jedoch darüber, ob nur der schuldhafte oder auch der schuldlose Verursacher hafte. Die herrschende Meinung hatte sich bereits dahin entschieden, daß die polizeiliche Haftung ohne Rücksicht auf ein Verschulden bestehe und gerade darin einen der grundlegendsten Unterschiede des Polizeirechts vom Zivil- und Strafrecht erblickt[1]). Eine andere Meinung, als deren Hauptvertreter Walter Jellinek hervorzuheben ist[2]), ging dahin, daß im allgemeinen nur schuldhafte Verursachung als polizeilicher Haftungsgrund in Frage komme und schuldlose Verursachung nur dort haftbar mache, wo dies auch im Privatrecht der Fall sei, wie beispielsweise beim Tierhalter.

Die Rechtsprechung des preußischen Oberverwaltungsgerichts hierzu ließ eine klare Stellungnahme vermissen und war auch im Ergebnis nicht einheitlich[3]).

Die Streitfrage ist nunmehr durch den klaren Wortlaut des § 19 Abs. 1 PVG. beseitigt worden. Durch das Wort „verursacht" wird zweifelsfrei festgestellt, daß es auf ein Verschulden für die Frage nach der polizeilichen Verantwortlichkeit nicht ankommt[4]).

Diese Feststellung wirft zugleich eine neue Fragestellung auf, nämlich, wer als Verursacher einer bestimm-

---

1) So Drews, Polizeirecht, 2. Auflage, S. 42.

2) W. Jellinek, Verwaltungsrecht, S. 444; derselbe, Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmäßigkeitserwägung, S. 312. — Eine Mittelmeinung vertrat Scholz-Forni im Verw. Arch. Bd. 30 S. 19 ff.

3) Für eine Schuldhaftung scheinen zu sprechen: OVG Bd. 44 S. 418 (426); Bd. 47 S. 294 (295); dagegen: OVG Bd. 36 S. 403 (408); Bd. 67 S. 308 (310).

4) Wie auch allgemein anerkannt wird, vgl. z. B. Friedrichs, PVG, § 19 Bem. 2; Schäfer, PVG. §§ 18—20 Bem. II 1. — Walter Jellinek hat in „Kritischen Bemerkungen zum Entwurf eines preußischen Polizeiverwaltungsgesetzes" (Verw. Bl. Jahrg. 51 S. 122) darauf hingewiesen, daß besser das Verschuldungsprinzip gelten solle. Er bestreitet aber nicht, daß dies bei dem zum Gesetz gewordenen Wortlaut nicht der Fall ist.

ten Polizeiwidrigkeit anzusehen sei, die Frage nach dem Kausalzusammenhange.

Der Begriff der Verursachung ist an sich rein erkenntnistheoretischer Natur. Nach dem Vorgang von John Stuart Mill [5]) wird in der Philosophie als Ursache einer Veränderung die Gesamtheit aller Faktoren oder Bedingungen bezeichnet, die zum Eintritt dieser Veränderung erforderlich waren, und zwar sowohl der dauernden Zustände wie der vorangegangenen Veränderungen [6]).

Überträgt man diesen philosophischen Ursachenbegriff auf das Gebiet der Rechtswissenschaft, so zeigt sich sogleich, daß er hier unbrauchbar ist. Wo im Rechtsleben die Frage nach der Verursachung auftaucht, geschieht das in Beziehung auf eine menschliche Handlung. Es soll erkannt werden, ob diese für ein bestimmtes Ereignis ursächlich war, um daraus Folgen für den Täter abzuleiten. Da nach der philosophischen Lehre als Ursache immer eine Gesamtheit von Bedingungen anzusehen ist, kann ein einzelnes menschliches Verhalten niemals Ursache in diesem Sinne sein. Wenn der Gesetzgeber trotzdem von der Verursachung durch eine menschliche Handlung spricht, muß dieser Begriff in anderem als dem philosophischen Sinne verstanden werden [7]).

Diese Erkenntnis war der Anlaß, daß sich in der Rechtswissenschaft eine große Anzahl von Theorien gebildet haben, die das Problem der Verursachung im Rechtssinne zu klären versuchen. Eine erschöpfende Aufzählung aller dieser Theorien würde den Rahmen der Arbeit weit überspannen und wäre bei den im Schrifttum zahlreich vorhandenen Zusammenstellungen [8]) auch überflüssig. Hier genügt es, die wichtigsten Lehrmeinungen in großen Zügen vor Augen zu führen:

1. Nach der „Bedingungstheorie" sind alle Bedingungen, von denen der rechtlich bedeutsame Erfolg ab-

---

5) John Stuart Mill, System der Logik, I. Teil, S. 406 ff.

6) Vgl. dazu noch: Scholz-Forni im Verw. Arch. Bd. 30 S. 19 ff; Traeger, Kausalbegriff, S. 16 ff.

7) Aehnlich Scholz-Forni im Verw. Arch. Bd. 30 S. 20/21; Traeger, Kausalbegriff, S. 25 ff.

8) z. B. Traeger, Kausalbegriff, S. 38 ff; Ebermayer, StGB, S. 35 ff; Staudinger, BGB, Vorbem. IV zu §§ 249—255.

hängig ist, als rechtlich gleichwertig anzusehen. Jede dieser Bedingungen ist — soweit ihr rechtliche Bedeutung zukommt — als Ursache zu betrachten. Erforderlich ist nur, daß sie nicht weggedacht werden kann, ohne daß der Eintritt des betreffenden Erfolges entfallen müßte, anders ausgedrückt, daß es sich um eine „condicio sine qua non" handelt.

2. Anders lehren die „individualisierenden Kausalitätstheorien" [9]), es sei tatsächlich unmöglich und führe zu sinnwidrigen Ergebnissen, wenn man allen Bedingungen eines Erfolges gleichen Wert beimesse. Man müsse vielmehr vom einzelnen Fall ausgehen und prüfen, welcher oder welchen Bedingungen entscheidender Wert beizumessen sei. Darüber, woran der entscheidende Wert zu erkennen sei, gehen die Meinungen wieder auseinander. Es seien hier erwähnt: Die Gleichgewichtstheorie von Binding, die Theorie der letzten Bedingung von Örtmann, Birkmeyers Theorie der wirksamsten Bedingung, schließlich die Ansicht Kohlers, der von einem angeblichen qualitativen Unterschied zwischen Ursache und Bedingung ausgeht.

3. Als dritte Gruppe sind die Theorien der adäquaten Verursachung zu nennen. Nach ihnen heben sich aus den Erfolgsbedingungen diejenigen als Ursachen heraus, die allgemein zur Herbeiführung eines entsprechenden Erfolges geeignet sind. Die Frage, wonach das zu beurteilen sei, wird verschieden beantwortet. Nach Rümelin [10]) entscheidet eine „objektiv nachträgliche Prognose", d. h. zu berücksichtigen sind die bei der Handlung für einen objektiven Beobachter — den Richter — erkennbaren Umstände, gleichviel, ob sie für den Handelnden seinerzeit voraussehbar waren oder nicht. Im Gegensatz dazu stellt es v. Kries [11]) (ähnlich v. Bar) darauf ab, ob der Täter den Eintritt des Erfolges nach seinem Erfahrungswissen hätte voraussehen können und bezeichnet eine Handlung nur dann als Ursache, wenn dies der Fall war. Wieder anders lehrt Traeger [12]), es komme darauf an, was dem einsichtigsten Menschen oder, wenn der Täter noch besondere Umstände kannte, was

9) Der Ausdruck stammt von Traeger (Kausalbegriff, S. VII).

10) Rümelin im Arch. f. d. ziv. Prax. Bd. 90 S. 171 ff.

11) v. Kries, Begriff der objektiven Möglichkeit.

12) Traeger, Kausalitätsbegriff, S. 159 ff.

diesem zur Zeit der Tat bekannt war. Schließlich begegnet die Theorie der adäquaten Verursachung in einer mehr negativen Formulierung, die ihre Ausgestaltung insbesondere Enneccerus[13]) verdankt. Danach kann ein „Schaden im Rechtssinne dann nicht als Folge der fraglichen Tatsache betrachtet werden, wenn diese ihrer allgemeinen Natur nach für die Entstehung eines derartigen Schadens ganz indifferent war und nur infolge anderer außergewöhnlicher Umstände zu einer Bedingung des Schadens wurde, wenn sie also dem Schaden inadäquat war".

Im Strafrecht hat die Bedingungstheorie den Beifall der herrschenden Meinung gefunden[14]). Ihr besonderer Vorzug ist, wie oben gezeigt wurde, daß sie dem logischen Kausalitätsbegriff am nächsten kommt. Die ihr eigene umfassende Spannweite wird durch das für die Strafbarkeit noch geforderte Verschulden ausgeglichen[15]).

Anders liegt der Fall im bürgerlichen Recht, wo die Frage nach der Verursachung vor allem bei der Schadensstiftung auftaucht. Hier, wo neben der Schuldhaftung auch schuldlose Haftung (Gefährdungshaftung) vorkommt, würde die Bedingungstheorie zu unbilligen Ergebnissen führen. Die herrschende Meinung[16]) verlangt daher mit Recht, daß zivilrechtlich nur solche Folgen als verursacht anzusehen sind, deren Eintritt nicht außerhalb jeder Erfahrung gelegen hat. Hier muß also die Theorie der adäquaten Verursachung gelten, wobei deren Ausgestaltung im einzelnen dahingestellt bleiben kann.

Nach alledem kann kein Zweifel sein, in welcher Weise die Verursachung auf dem Gebiete des Polizeirechts aufzufassen ist. Hier gilt, wie oben ausgeführt wurde, Verursachungshaftung, und zwar nicht nur teilweise, sondern ausschließlich. Wenn der Gesetzgeber den Grundsatz der

---

13) Enneccerus, Recht der Schuldverhältnisse, S. 47.

14) Vgl. die Uebersicht über die Anhänger, zu denen auch die Strafsenate des Reichsgerichts gehören, bei Ebermayer, StGB, S. 38.

15) Daher wird auch in den Ausnahmefällen, in denen das Strafrecht kein Verschulden voraussetzt, bei den durch den Erfolg qualifizierten Delikten, zumeist adäquater Kausalzusammenhang gefordert, vgl. darüber: v. Liszt-Schmidt, Lehrbuch des Deutschen Strafrechts, Bd. I S. 169.

16) Vgl. die Uebersicht bei Staudinger, BGB, Vorbem. IV 2 d zu §§ 249—255.

schuldlosen Haftung aufgestellt hat, muß er davon ausgegangen sein, daß als verursachend nur adäquate Handlungen in Frage kommen sollten. Dieser Schluß ist eine unabweisbare Folge aus der Haftung ohne Rücksicht auf ein Verschulden.

Eine Anwendung der Bedingungstheorie würde förmlich zu unsinnigen Ergebnissen führen, wie aus einem Beispiel erhellt:

Angenommen, ein Fahrzeug bricht auf einer öffentlichen Straße zusammen und bildet ein verkehrsstörendes Hindernis. Nach der Bedingungstheorie würde nicht nur der Führer des Gefährts als Verursacher dieser Verkehrsstörung anzusehen sein, sondern in gleicher Weise der Erbauer, und zwar nicht nur derjenige des ganzen Wagens, sondern auch der Hersteller eines jeden Einzelteiles, weiter aber auch jeder Händler, durch dessen Hände das Fahrzeug oder eines seiner Teile gegangen ist, und noch viele andere Personen, ohne deren Mitwirkung das Fahrzeug nicht oder doch nicht in der gegebenen Form, zu der gegebenen Zeit und unter den fraglichen Umständen, die schließlich zu dem Unfall führten, erbaut worden wäre. Alle diese Personen könnten von der Polizei als Verursacher der Verkehrsstörung in Anspruch genommen werden, ein Ergebnis, das unmöglich im Sinne des Gesetzgebers gelegen haben kann. Nach der Adäquanztheorie dagegen waren die Handlungen aller dieser Personen — außer der des Wagenführers — ihrer allgemeinen Natur nach für die Herbeiführung der eingetretenen Polizeiwidrigkeit völlig indifferent, so daß diese Personen nicht als Verursacher angesehen werden können und nicht polizeilich verantwortlich sind.

Es fragt sich nun weiter, nach welchen Gesichtspunkten die Adäquanz oder Inadäquanz einer Handlung zu beurteilen ist. Der Ansicht von Rümelin kann nicht beigetreten werden. Die Berücksichtigung von Umständen, die zur Zeit der Handlung noch nicht da waren, führt zu ähnlich weitgehenden Ergebnissen, wie sie die Bedingungstheorie im Gefolge hat und derentwegen die Bedingungstheorie fürs Polizeirecht abgelehnt worden ist. Die Lehre von v. Kries verdient ebenfalls keinen Beifall. Ihr wird mit Recht der Vorwurf gemacht, daß sie das Verursachungsproblem mit dem Schuldproblem vermenge. Auch die Theorie Traegers be-

friedigt nicht. Eine Feststellung, was dem „einsichtigsten Menschen“ zur Zeit der Ausführung der in Frage kommenden Handlung bekannt war und was ihm nicht bekannt war, ist überhaupt nicht möglich. Der Versuch einer solchen Feststellung führt auf das Gebiet der bloßen Vermutungen. Zudem zerstört die Notwendigkeit, ein etwaiges besonderes Wissen des Täters zu berücksichtigen, die Geschlossenheit der Theorie.

Das unbefriedigende Ergebnis aller dieser Ansichten, die die Inadäquanz nach positiven Merkmalen zu bestimmen versuchen, läßt die Anwendung einer negativen Formulierung auch für das Gebiet des Polizeirechts als das gegebene erscheinen. Das gilt um so mehr, als ja auch die Entstehung der Adäquanztheorie überhaupt einer negativen Betrachtung, einer Verengerung der Bedingungstheorie ihr Leben verdankt.

Die für das Gebiet des Zivilrechts als herrschend bezeichnete Adäquanztheorie muß auch für das Polizeirecht als zutreffend angesehen werden. Man kommt also zu dem Ergebnis, daß grundsätzlich als Ursache im Sinne des § 19 Abs. I PVG. jede Handlung anzusprechen ist, ohne deren Vornahme der eingetretene Erfolg nicht herbeigeführt worden wäre, daß aber einer solchen Handlung dann trotzdem nicht ursächlicher Charakter beizumessen ist, wenn nach der allgemeinen Lebenserfahrung der Eintritt des betreffenden Erfolges außer aller Wahrscheinlichkeit lag und er nur einer außergewöhnlichen Verkettung der Umstände entsprang.

Es muß allerdings zugegeben werden, daß dieses Ergebnis vom rein logischen Standpunkt aus nicht vollständig befriedigt. Denn indem es diese Theorie auf die allgemeine Lebenserfahrung, die Gewöhnlichkeit oder Außergewöhnlichkeit einer Verkettung von Umständen oder die allgemeine Natur einer Handlung, abstellt, führt sie ebenfalls ein Werturteil als Erkenntnismerkmal ein. Andererseits muß aber berücksichtigt werden, daß es das Rechtsleben, insbesondere das Polizeirecht, nicht mit abstrakten Denkbegriffen zu tun hat, sondern das Leben in seiner ganzen Fülle und Vielgestaltigkeit meistern soll. Eine juristische Theorie, die alle Lebenstatbestände bis zum letzten in Begriffe umzuformen vermag, wird es niemals geben.

Jede begriffliche Zergliederung findet ihre Grenzen, und es genügt, wenn sie soweit getrieben wird, daß die Mannigfaltigkeit der Tatbestände von einem übersichtlichen Standpunkt aus beurteilt werden kann.

Diesem Erfordernis wird die oben ausgeführte Adäquanztheorie gerecht. Die Frage, ob eine Handlung nach der allgemeinen Lebenserfahrung einen bestimmten Erfolg zeitigen wird oder nicht, kann zwar nicht mit letzter Genauigkeit beantwortet werden, wohl aber mit derjenigen Bestimmtheit und Sicherheit, die den Anforderungen des Rechtslebens genügt.

Es ist also daran festzuhalten, daß die Polizei als Verursacher einer Polizeiwidrigkeit jede Person in Anspruch nehmen kann, ohne deren Mitwirkung der Erfolg nicht eingetreten wäre, es sei denn, daß die Handlung ihrer allgemeinen Natur nach für die Herbeiführung des Erfolges ganz indifferent war [17]).

Es bleibt jetzt noch zu erörtern, ob auch ein Unterlassen als Ursache einer Polizeiwidrigkeit im Sinne des § 19 Abs. I PVG. aufgefaßt werden kann.

Für das Gebiet des Zivil- und Strafrechts ist wohl unbestritten, daß auch positive Tatbestände durch ein Unterlassen verwirklicht werden können. Über den Grund dafür werden jedoch die verschiedensten Meinungen vertreten [18]). Die herrschende Ansicht stellt die verursachende Bedeutung der Unterlassung in Abrede. Nach der positiven gesetzlichen Regelung sei aber die Unterlassung, die Nichtverhinderung eines Erfolges, dessen Bewirkung durch positives Tun gleichgestellt. Der Gesetzgeber folge insoweit dem Sprachgebrauch, der ein Ereignis auch dann schon als kausal hinstelle, wenn der Erfolg beim Vorliegen eines andersgearteten Ereignisses nicht herbeigeführt worden wäre.

---

17) Das polizeirechtliche Schrifttum hat sich mit der Kausalitätsfrage nur sehr wenig befaßt. Die Geltung der Adäquanztheorie im Polizeirecht wird angenommen von: Scholz-Forni im Verw. Arch. Bd 30 S. 19 ff; Münzel, Die polizeiliche Verantwortlichkeit juristischer Personen, S. 37. — Dagegen meint Schultzenstein, (Verw Arch. Bd. 14 S. 23 ff.), der Kausalzusammenhang sei im Rechte überall gleich, wobei Schultzenstein offenbar die Bedingungstheorie als die allgemein gültige ansieht.

18) Vgl. Ebermayer, StGB, S. 42 ff. und das daselbst in Bezug genommene Schrifttum.

Diese Ansicht wird man auch für das Gebiet des Polizeirechts billigen können[19]). Wenn § 19 Abs. I PVG. von dem Verhalten einer Person spricht, so kann damit nicht nur ein positives Tun gemeint sein. Vielmehr liegt ein Verhalten auch dann vor, wenn jemand es unterläßt, eine bestimmte Handlung vorzunehmen. Es erscheint durchaus begründet, hier dem Lebenssprachgebrauch zu folgen und ein solches negatives Verhalten dann als ursächlich anzusehen, wenn bei einem entsprechenden positiven Tun der in Rede stehende Erfolg nicht eingetreten wäre.

Eine ganz andere Frage ist die, ob jedes im obigen Sinne kausales Unterlassen eine polizeirechtliche Haftung nach sich zieht. Diese Frage ist ebenso zu beantworten, wie die gleichliegende im Strafrecht. Um die polizeiliche Verantwortlichkeit zu begründen, muß für den Unterlassenden eine Rechtspflicht zum Handeln bestanden haben. Wonach sich diese Rechtspflicht bestimmt, ist eine Frage des allgemeinen Polizeirechts, die hier nicht erörtert werden kann[20]).

Den gleichen Standpunkt, wie den hier entwickelten, vertritt — ohne nähere Begründung — das preußische Oberverwaltungsgericht, indem es ausführt[21]):

„Für die Frage nach der Urheberschaft eines polizeiwidrigen Zustandes und den ursächlichen Zusammenhang hierbei darf das Nichthandeln dem Handeln nur dann gleichgestellt werden, wenn der Nichthandelnde verpflichtet war zu handeln, insofern also sich nicht bloß rein passiv verhalten durfte."

Schließlich sei noch der Fall erwähnt, daß mehrere eine Polizeiwidrigkeit verursachen, und zwar in der Art gemeinschaftlich, daß der Gesamterfolg beim Fehlen der Mitwirkung eines der Beteiligten nicht eingetreten wäre[22]).

Alsdann muß jeder der Mitwirkunden für den Gesamterfolg einstehen. Die Polizei kann sich nach ihrem Be-

19) Auch mit dieser Frage hat sich das Schrifttum des Polizeirechts kaum beschäftigt; eine etwas ausführlichere Stellungnahme findet sich bei Scholz-Forni, Verw. Arch. Bd. 30 S. 71 ff.

20) So auch Scholz-Forni im Verw. Arch. Bd. 30 S. 71.

21) OVG Bd. 55 S. 267 (270).

22) Die Miturheberschaft wird eingehend von Scholz-Forni im Verw. Arch. Bd. 30 S. 57 ff. behandelt.

lieben an jeden einzelnen von ihnen halten, sie kann auch mehrere oder alle gleichzeitig in Anspruch nehmen. Dabei macht es keinen Unterschied aus, ob der eine ohne Verschulden, der andere mit Verschulden gehandelt hat und wie groß die Beteiligung der einzelnen war. Alle diese Umstände können für einen etwaigen bürgerlich-rechtlichen Rückgriff der Mitwirkenden untereinander Bedeutung haben, für die polizeirechtliche Haftung sind sie ohne Belang. Daher ist auch die im Strafrecht übliche Unterscheidung zwischen Mittäterschaft und Nebentäterschaft für das Polizeirecht ohne Wert; denn diese Unterscheidung bestimmt sich aus dem Wissen und Wollen der Täter, einem Moment, das auf dem Gebiete der Verursachungshaftung bedeutungslos ist.

Die gleichzeitige Haftung mehrerer Mitverursacher ist auch nach dem bisherigen Recht immer angenommen [23]) und von der Rechtsprechung des preußischen Oberverwaltungsgerichts gebilligt worden [24]).

b) Haftung für fremdes Verhalten.

Der II. und III. Absatz des § 19 PVG. beschäftigt sich mit dem Einstehen für fremdes Verhalten, einem früher sehr umstrittenen Gebiet [25]).

Nach § 19 Abs. 2 PVG. sind der Polizei einmal die Personen verantwortlich, denen die Sorge für strafunmündige Kinder zusteht; als strafunmündige Kinder haben dabei nach § 2 des Jugendgerichtsgesetzes nur Personen unter 14 Jahren zu gelten, nicht die nach § 3 des Jugendgerichtsgesetzes beschränkt strafmündigen Jugendlichen [26]).

---

23) Vgl. Scholz-Forni im Verw. Arch. Bd. 30 S. 70, 71; Hatschek, Verwaltungsrecht, S. 168; W. Jellinek, Verwaltungsrecht, S. 444; Schultzenstein im Verw. Arch. Bd. 14 S. 33.

24) OVG Bd. 34 S. 432 (438); Bd. 45 S. 329 (330); Bd. 72 S. 277 (286); OVG im Verw. Bl. Jahrg. 17 S. 155; Jahrg. 22 S. 442 (444); Jahrg. 23 S. 229 (230).

25) Die eingehendste Untersuchung über diese Fragen nach dem früheren Rechtszustand findet sich bei Schultzenstein im Verw. Arch. Bd. 14 S. 1 ff., der aus dem Gesichtspunkt der Vertretung Folgerungen für das polizeiwidrige Handeln mit Wirkung gegen andere schließen will. Dies erscheint bedenklich, weil sich die im bürgerlichen Recht entwickelte Lehre von der Vertretung nur auf Willenserklärungen und nicht allgemein auf Rechtshandlungen bezieht.

26) So auch Friedrichs, PVG, § 19 Bem. 3.

Es sei hier schon bemerkt, daß damit nichts für die Frage gesagt ist, wieweit die strafunmündigen Kinder selbst verantwortlich sind. Es handelt sich vielmehr nur darum, daß a u c h andere Personen für deren Verhalten der Polizei gegenüber einzustehen haben.

Des weiteren nennt § 19 Abs. II PVG. Personen, die wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt sind. Über den Kreis dieser Personen kann nach den einschlägigen Bestimmungen des Zivilrechts kein Zweifel bestehen. Bemerkenswert ist nur, daß eine Entmündigung rechtskräftig erfolgt sein muß und nicht die bloße Tatsache der Geisteskrankheit oder Geistesschwäche ausreicht.

Verantwortlich sind diejenigen, denen die Sorge für eine solche Person zusteht. Wer dies ist, bestimmt sich nach bürgerlichem Recht. Es muß angenommen werden, daß der dort geprägte Begriff der Personensorge [27]) — im Gegensatz zu der Sorge für das Vermögen — hier Anwendung finden soll [28]). Der Kreis der verantwortlichen Personen ist damit recht eng gezogen; Lehrer, Erzieher und andere, die nur die Aufsicht führen, gehören nicht hierher, selbst dann nicht, wenn sie nach bürgerlichem Recht haftbar gemacht werden können (§ 832 BGB.) [29]).

Schließlich haftet noch derjenige, der einen anderen zu einer Verrichtung bestellt hat, dafür, daß dieser sich in Ausführung der Verrichtung polizeimäßig verhält, § 19 Abs. III PVG.

Der Ausdruck „zu einer Verrichtung bestellt" ist offensichtlich in Anlehnung an § 831 des BGB. gewählt. Ebenso wie im bürgerlichen Recht Handlungen, die nur „bei Gelegenheit" der aufgetragenen Ausführung getätigt werden, keine Haftung des Bestellers herbeiführen [30]), begründen solche Handlungen auch im Polizeirecht keine Verantwortlichkeit.

Hiervon abgesehen ist es gleichgültig, ob der Beauftragte eine Polizeiwidrigkeit gemäß oder entgegen den

---

27) §§ 1627 ff. und 1793 ff. des Bürgerlichen Gesetzbuchs.

28) So auch Stier-Somlo, PVG, § 19 Bem. 2; Schäfer, PVG, §§ 18—20 Bem. II 2 b.

29) Uebereinstimmend Friedrichs, PVG, § 19 Bem. 3.

30) Staudinger, BGB, § 831 Bem. 3 b; Enneccerus, Schuldverhältnisse, S. 757 und das dort herangezogene Schrifttum.

Weisungen des Bestellers herbeiführt, wenn nur die Schadensstiftung mit der aufgetragenen Verrichtung im inneren Zusammenhange steht[31]).

Nach der positiv-gesetzlichen Regelung besteht jedoch gegenüber dem bürgerlichen Recht ein einschneidender Unterschied: Das Polizeirecht kennt keine Exkulpationsmöglichkeit, wie sie im § 831 Abs. I Satz 2 des BGB. gewährt wird. Nach dem bisherigen Recht war die Frage, ob sich der Besteller durch den Nachweis der gehörigen Sorgfalt bei der Auswahl des Bestellten befreien konnte, zweifelhaft. Ob die nunmehr getroffene gesetzliche Regelung glücklich ist oder ob sie nicht durch eine Überspannung der Verantwortlichkeit zu Härten führt, kann erst die Entwicklung lehren.

a) Haftung des Eigentümers.

a) Haftung des Eigentümers.

Macht der polizeiwidrige Zustand einer Sache ein polizeiliches Einschreiten erforderlich, so haftet der „Gewalthaber" dieser Sache.

Das wurde auch schon vor Inkrafttreten des PVG. allgemein angenommen[32]), jedoch war es im einzelnen außerordentlich bestritten, wer als Gewalthaber anzusehen sei. Im wesentlichen erklärte man jeden für verantwortlich, dem tatsächlich eine entsprechende Verfügungsgewalt über die Sache zustehe. Zum Teil sprach man in diesem Zusammenhange auch von gewaltunterworfenen Personen, ja sogar von dem Gewalthaber über die eigene Person[33]).

---

31) Im wesentlichen übereinstimmend: Friedrichs, PVG, § 19 Bem. 4; Schäfer, PVG, §§ 18—20 Bem. II 3; Stier-Somlo, PVG, § 19 Bem. 2. — Anders offenbar Waldecker, Polizeirecht, S. 36, nach dem von dem Besteller nur verlangt werden könne, daß er die bestellte Person zu einem polizeimäßigen Verhalten anhalte und notfalls Gegenmaßnahmen treffe.

32) Vgl. darüber: Stier-Somlo, Die Pflicht des Eigentümers zur Erhaltung seines Eigentums im polizeigemäßen Zustande, Verw. Arch. Bd. 6 S. 275 ff; ders., Rechtsstaat, Verwaltung und Eigentum, Verw. Arch. Bd. 18 S. 140 ff. und Bd. 19 S. 43 ff.; Biermann, Privatrecht und Polizei, S. 124/125; Hatschek, Verwaltungsrecht, S. 163 ff.

33) So W. Jellinek, Verwaltungsrecht, S. 442.

Das PVG. von 1931 hat hier viele der bestehenden Zweifel beiseitegeräumt[34]).

Vorangestellt wird die Haftung des Eigentümers:

„Für den polizeimäßigen Zustand einer Sache ist deren Eigentümer verantwortlich." (§ 20 Abs. I PVG.)

Wonach der polizeimäßige Zustand einer Sache zu beurteilen sei, bestimmt sich nach den Vorschriften des allgemeinen Polizeirechts und ist hier nicht zu erörtern.

Das Eigentum, von dem das PVG. spricht, deckt sich mit dem gleichen Begriff des bürgerlichen Rechts. Für die Annahme eines besonderen Eigentums im verwaltungsrechtlichen Sinne fehlt jeder gesetzliche Anhaltspunkt[35]).

Schwierigkeiten bereitet die Polizeipflicht bei Miteigentümern.

Für den früheren Rechtszustand hatte das preußische Oberverwaltungsgericht in feststehender Rechtsprechung den Grundsatz vertreten, daß zur Sicherung des polizeimäßigen Zustandes einer im Eigentum mehrerer stehenden Sache (insbesondere eines Grundstückes) das polizeiliche Einschreiten auch gegen einen einzelnen Miteigentümer zulässig sei, sofern dieser nur weder rechtlich noch tatsächlich gehindert sei, der polizeilichen Anordnung nachzukommen[36]).

Allerdings hat das Oberverwaltungsgericht diesen Standpunkt erst allmählich gewonnen, wie ein Überblick über die wichtigsten einschlägigen Entscheidungen zeigt.

In einer Entscheidung aus dem Jahre 1892[37]) heißt es bezüglich der polizeimäßigen Unterhaltung eines „Interessentenbrunnens"[38]): „Der Polizeibehörde haftet von den mehreren Interessenten jeder für das Ganze vorbehaltlich seines Rückgriffs auf die übrigen Interessenten im Rechtswege." Eine Begründung dieser Ansicht wird nicht gegeben, auch ist nicht ersichtlich, wieweit dem Gesichts-

34) Unberührt bleiben jedoch (nach Abs. III des § 20 PVG) die zahlreichen Sondergesetze, die die polizeiliche Verantwortlichkeit bez. öffentlicher Wege und Wasserläufe regeln.

35) Dies gilt vor allem von Otto Meyers „domaine public".

36) So die Entsch. v. 16. 6. 1914 im Verw. Bl. Jahrg. 37 S. 24 (26).

37) OVG Bd. 23 S. 393 ff.

38) a. a. O. S. 398.

punkte des Miteigentums Bedeutung beigemessen wird. — Eingehend mit der polizeilichen Bedeutung des Miteigentums befaßt sich eine Entscheidung aus dem Jahre 1894[39]; hier wurde ein Miterbe — oder vielmehr dessen Konkursverwalter — wegen des polizeiwidrigen Zustandes eines zur Erbmasse gehörenden Hauses in Anspruch genommen. Das Oberverwaltungsgericht hebt als entscheidenden Gesichtspunkt hervor, daß es sich um Anordnungen handele, die die Benutzung der betreffenden Häuser beträfen und daß aus diesem Grunde der Inanspruchgenommene der Polizei allein hafte. In der Entscheidung heißt es dann weiter[40]: „Es gibt unbedenklich Verpflichtungen, die der Eigentümer eines Grundstückes als solcher nach öffentlichem Recht zu erfüllen hat und die mit der Benutzung des Grundstückes in keinem Zusammenhang stehen; ob für solche Verpflichtungen, wenn das Grundstück im Miteigentum mehrerer steht, diese nur insgesamt oder ob jeder einzelne von ihnen auch allein in Anspruch genommen werden kann, ist hier nicht zu entscheiden." Die Stellungnahme zum vorliegenden Problem wird in dieser Entscheidung also offen gelassen. — Das gleiche gilt auch von einem Erkenntnis aus dem Jahre 1896[41], in dem jedoch die Verpflichtung des in Anspruch genommenen Miteigentümers wie folgt begründet wird: „Jedenfalls bestehen keine Bedenken, daß die Polizeibehörde ihre Auflage dann nicht der Gesamtheit der Miteigentümer, sondern einem von ihnen macht, wenn, wie im gegenwärtigen Falle, die übrigen Miteigentümer teilweise abwesend sind und derjenige, an den sie sich wendet, tatsächlich die Verfügungsgewalt über die im Miteigentum stehende Sache ausübt und als örtlicher Repräsentant der übrigen Miteigentümer anzusehen ist." — Eine klare Stellungnahme zu der Frage der Verantwortlichkeit der Miteigentümer als solcher enthält erst eine Entscheidung vom Jahre 1898[42]. Hier wird unter Bezugnahme auf die oben erwähnte Entscheidung von 1894 (OVG. Bd. 26 S. 393) ausgeführt[43]: „Jedoch müssen dieselben Gründe, die in

39) OVG Bd. 26 S. 393 ff.
40) a. a. O. S. 397.
41) OVG Bd. 30 S. 281 ff.
42) OVG Bd. 33 S. 444 ff.
43) a. a. O. S. 445.

dem früheren Falle zur Bejahung der Frage geführt haben, ob eine Verantwortlichkeit eines einzelnen Miteigentümers der Polizeibehörde gegenüber anzunehmen sei, sofern es sich um die Benutzung eines Grundstückes handelt, auch für durchgreifend erachtet werden bei der Beurteilung polizeilicher Anordnungen zur Herstellung des polizeimäßigen Zustandes eines Grundstückes, ohne Rücksicht auf seine Benutzung, wie dies im gegenwärtigen Falle zutrifft." Dieser Standpunkt wird dann dahin eingeschränkt, daß sich eine andere Beurteilung ergeben könne, wenn dem einzelnen Miteigentümer diejenige tatsächliche oder rechtliche Verfügungsgewalt über das Grundstück fehle, welche ihn in den Stand setze, der ihm gemachten polizeilichen Auflage zu genügen.

Die gleiche Beurteilung findet sich dann in den weiteren Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts, die zu dieser Frage ergangen sind [44]).

Mag man auch der Ansicht des Oberverwaltungsgerichts für das bisherige Recht folgen, für den Rechtszustand nach dem neuen PVG. kann sie keine Billigung finden [45]).

Nach dem klaren Wortlaut des § 20 Abs. I PVG. haftet der „Eigentümer". Von dem bloßen Miteigentümer, dem das Eigentumsrecht an einer Sache nur mit einem anderen zusammen zusteht, kann man nicht sagen, er sei „Eigentümer". Eine solche Annahme würde der ständigen Übung der Rechtssprache widersprechen. Dabei macht es keinen Unterschied aus, ob Miteigentum nach Bruchteilen oder zur gesamten Hand vorliegt. In beiden Fällen ist das Eigentumsrecht unter mehreren geteilt und kann von ihnen nur zusammen nach Maßgabe des jeweilig zugrunde liegenden Rechtsverhältnisses ausgeübt werden. Wo im Rechtsleben an das Eigentum als solches Rechtsfolgen geknüpft werden, sind in jedem Falle die Miteigentümer in ihrer Gesamtheit berechtigt oder verpflichtigt. Wenn für die Polizei also das Eigentum maßgebend sein soll, so muß sie sich beim Miteigentum an alle Eigentümer halten.

---

44) OVG Bd. 58 S. 408 (412); Bd. 69 S. 401 (402).

45) Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts nach Inkrafttreten der PVG liegen zu dieser Frage noch nicht vor. Friedrichs, PVG. Bem. 7/1 zu § 18 und Schäfer, PVG. §§ 18—20 Bem. V halten an der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts fest.

Diese Ansicht führt trotz ihrer scheinbaren Abweichung von dem Standpunkt des Oberverwaltungsgerichts zu den gleichen Ergebnissen. Man darf nicht vergessen, daß das Oberverwaltungsgericht immer die tatsächliche Verfügungsgewalt des in Anspruch genommenen Miteigentümers fordert. Dieser haftet aber jetzt schon nach der ausdrücklichen Vorschrift des § 20 Abs. II Satz 1 PVG. Der Fall, daß die Polizei sich mit ihren Maßnahmen an sämtliche Miteigentümer wenden muß, wird daher auch nach obiger Ansicht praktisch kaum vorkommen, und wenn, dann nur in Fällen, in denen das Oberverwaltungsgericht gleichfalls die Verantwortlichkeit eines einzelnen der Miteigentümer verneinen würde.

Da die polizeiliche Haftung des § 20 Abs. I PGV. den Eigentümer als solchen trifft, muß sie mit dem Verlust des Eigentumes endigen[46]).

Diese Rechtsfolge ist vielfach mit dem Hinweis bestritten worden, daß sich ja dann der Polizeipflichtige durch Aufgabe seines Eigentums (§§ 928, 959 BGB.) der Verantwortlichkeit der Polizei gegenüber entziehen könne[47]). Allein, darin liegt nichts Unbilliges, wenn man bedenkt, daß auf diese Weise nur seine Haftung als Eigentümer aufhört. Wo aber die Polizeiwidrigkeit durch sein Verhalten verursacht worden ist — und das wird zumeist der Fall sein — haftet er zugleich als Störer nach § 19 Abs. I PVG. und auf den Fortbestand dieser Haftung bleibt die Aufgabe des Eigentums ohne Einfluß.

b) Haftung des Inhabers der tatsächlichen Gewalt.

Neben dem Eigentümer ist derjenige der Polizei verantwortlich, der die tatsächliche Gewalt über eine Sache ausübt (§ 20 Abs. II Satz 1 PVG.).

Das Wesen der tatsächlichen Gewalt bedarf näherer Erläuterung.

Der Begriff der tatsächlichen Gewalt kehrt im bürgerlichen Recht bei der Lehre vom Besitz wieder; nach § 854 BGB. wird der Besitz einer Sache durch Erlangung der tat-

---

46) Vgl. Friedrichs, PVG, Bem. 3 zu § 20; Schäfer, PVG, §§ 18—20 Bem. III 1; Drews, Polizeirecht, S. 50.

47) So Jellinek, Verwaltungsrecht, S. 443, der bei Aufgabe des Eigentums den letzten Eigentümer weiter haften läßt.

sächlichen Gewalt erworben. Diese Begriffsbestimmung erleidet zwei Ausnahmen, eine Einschränkung und eine Erweiterung. Die Einschränkung findet sich im § 855 BGB. in dem Institut der Besitzdienerschaft, eine Erweiterung ist in der Anerkennung des mittelbaren Besitzes (§ 868 BGB.) zu sehen.

Es kann kein Zweifel bestehen, daß unter die Bestimmung des § 20 Abs. II Satz 1 PVG. nicht jeder Besitzer im Sinne des bürgerlichen Rechts fällt. Hätte der Gesetzgeber allgemein auf den Begriff des Besitzes Bezug nehmen wollen, so hätte er eine ausdrückliche Verweisung nicht unterlassen.

Andererseits wird sich aus der Gleichheit der Voraussetzungen — der tatsächlichen Gewalt — eine weitgehende Übereinstimmung beider Begriffe ergeben. Vor allem aber wird das, was die Rechtslehre über das Wesen der tatsächlichen Gewalt bei der Lehre vom Besitz ausgearbeitet hat, auch für das Polizeirecht Bedeutung haben.

Die Zivilisten haben zunächst versucht, den Begriff der tatsächlichen Gewalt nach positiven Merkmalen zu bestimmen. Hier sei an die Lehre v. Savignys [48]) erinnert, der die Fähigkeit des Sachherrn, Einwirkungen Fremder von der Sache fernzuhalten, fordert, und an die Lehre Windscheids [49]), der nur die gegenwärtige Möglichkeit, selbst auf die Sache nach Belieben einzuwirken, verlangt.

Man hat jedoch schließlich erkannt, daß alle Versuche in dieser Richtung scheitern müssen, weil es sich bei der tatsächlichen Gewalt um einen elementaren Begriff handelt. So ist die herrschende Meinung mit Recht zu der Ansicht gelangt, daß die tatsächliche Gewalt über eine Sache nach der Verkehrsanschauung zu bestimmen sei. „Sachherrschaft ist, was nach dem gemeinen Bewußtsein als solche erscheint“ [50]).

An diesem Ergebnis ist auch für das Gebiet des Polizeirechts festzuhalten. Auch hier gibt das Gesetz keine näheren Anhaltspunkte, nach denen das Wesen der tatsächlichen Gewalt näher umschrieben werden könnte. Auch hier muß

48) F. C. von Savigny, Das Recht des Besitzes.

49) Windscheid, Lehrbuch des Pandektenrechts, Bd. I S. 760 ff. (§ 153).

50) So Wolff, Sachenrecht, S. 17.

daher der Verkehrsanschauung entscheidende Bedeutung beigemessen werden.

Mit dieser Feststellung wird keineswegs der Begriff des Besitzus nach bürgerlichem Recht im Polizeirecht für anwendbar erklärt. Unterschiede ergeben sich in dreierlei Richtungen:

Einmal wird das gemeine Bewußtsein das Vorliegen tatsächlicher Sachherrschaft in polizeirechtlicher Hinsicht oft anders beurteilen als auf dem Gebiete des Zivilrechts. Denn die Verkehrsanschauung ist als Ausdruck lebendigen Rechtsbewußtseins kein abstraktes Schema, das von jeder Wirklichkeit losgelöst bestehen kann; sie gewinnt vielmehr erst im Hinblick auf den konkreten Fall ihren Sinn und Wert.

Weiter ist auf die Einschränkung und Erweiterung, die für das Erfordernis der tatsächlichen Gewalt im bürgerlichen Recht bestehen, hinzuweisen.

Auch der Besitzdiener übt tatsächliche Gewalt über die ihm anvertraute Sache aus. Er ist daher für deren Zustand der Polizeibehörde verantwortlich. Diese Annahme wird allerdings bestritten; so meint Friedrichs[51]), er hafte der Polizei nicht, denn er habe eben nicht die Gewalt über die Sache. Das trifft nicht zu; wer nicht die tatsächliche Gewalt über eine Sache hat, ist auch nicht Besitzdiener, die Ausübung der tatsächlichen Gewalt wird vom § 855 BGB. ausdrücklich vorausgesetzt.

Der nur mittelbare Besitzer andererseits übt keine tatsächliche Gewalt aus. An ihn kann die Polizei sich daher wegen des polizeiwidrigen Zustandes einer Sache nicht halten[52]). Dieses Ergebnis erscheint zunächst befremdend. Man muß jedoch beachten, daß der mittelbare Besitzer zumeist der Eigentümer der betreffenden Sache sein und aus diesem Grunde haften wird. Ferner wird in vielen Fällen, in denen jemand nach bürgerlichem Recht nur als mittelbarer Besitzer zu gelten hat, nach der Verkehrsanschauung im Polizeirecht tatsächliche Gewalt vorliegen, ein Gesichtspunkt, der bereits oben behandelt worden ist.

Im allgemeinen besteht die Haftung des Inhabers der tatsächlichen Gewalt n e b e n der des Eigentümers. Die

---

51) Friedrichs, PVG, § 20 Bem. 6.

52) Uebereinstimmend Friedrichs, PVG, § 20 Bem. 6.

Verantwortung trifft ihn jedoch nach § 20 Abs. II Satz 2 PVG. an Stelle des Eigentümers, einmal, wenn er die tatsächliche Gewalt gegen den Willen des Eigentümers ausübt.

Es genügt also nicht, daß er die Sachherrschaft ohne den Willen des Eigentümers hat, vielmehr muß dessen Wille geradezu entgegenstehen. Nur dann erlischt die Haftung des Eigentümers.

In der Regel wird es nicht zweifelhaft sein, ob ein entgegenstehender Wille des Eigentümers anzunehmen ist oder nicht. Man denke nur an alle Fälle eigenmächtiger Wegnahme einer Sache, aber auch an die Fälle obrigkeitlicher Entziehung der Verfügungsgewalt, die Beschlagnahme in allen ihren Erscheinungsformen.

Häufig genug werden aber über das Vorliegen oder Nichtvorliegen eines entgegenstehenden Willens Zweifel bestehen.

Man muß sich deshalb vergegenwärtigen, was unter „Wille" zu verstehen ist. Psychologisch betrachtet, liegt ein Bewußtseinsvorgang bestimmter Art vor, also eine rein innere Tatsache. Diese Erklärung hat aber für die Auslegung des § 20 Abs. II Satz 1 PVG. keinen Wert. Nur in seltenen Fällen knüpft die Rechtsordnung an Vorgänge, die lediglich im Innern des Menschen stattfinden, rechtlich bedeutsame Folgen an. Am allerwenigsten geschieht das im Verwaltungsrecht, das, wie Otto Mayer sagt[53]), „viel äußerlicher" rechnet und es nicht mit dem Menschen als sittlichen Wesen zu tun hat, sondern mit der gesellschaftlichen Einzelheit, die der Gesellschaft als Gesamtheit gegenübersteht.

So sehen wir ja, daß die Anknüpfung an die äußeren Umstände im Polizeirecht sogar soweit geht, daß die polizeiliche Haftung grundsätzlich kein Verschulden voraussetzt. Dieser Gesichtspunkt berechtigt zu der Annahme, daß auch im Sinne des § 20 Abs. II Satz 2 PVG. unter Wille nicht ein innerer Vorgang gemeint sein kann, sondern daß das Gesetz an irgendwelche Äußerungen des Willens anknüpfen will.

Es muß also gefordert werden, daß der entgegenstehende Wille in irgendeiner Weise der Allgemeinheit und

53) Otto Mayer, Bd. I S. 221.

damit der Polizei gegenüber erklärt wird. Das kann, wie allgemein im Rechtsleben, ausdrücklich oder stillschweigend geschehen. Man wird eine solche Willenserklärung jedoch dann für bedeutungslos halten müssen, wenn aus den Umständen hervorgeht, daß sie nicht ernstlich gemeint oder nur zum Scheine abgegeben worden ist, beispielsweise, wenn der Eigentümer sich offensichtlich nur seiner Verantwortlichkeit entziehen will, obwohl er der Ausübung der tatsächlichen Gewalt durch einen anderen zustimmt.

Die Haftung des Eigentümers erlischt ferner, wenn der, der die tatsächliche Gewalt ausübt, von der zuständigen Polizeibehörde als allein polizeipflichtig anerkannt wird; diese Anerkennung setzt einen im Einverständnis mit dem Eigentümer schriftlich oder protokollarisch gestellten Antrag voraus (§ 20 Abs. II Satz 2 Halbsatz 2 PVG.).

Diese Bestimmung stellt eine Neuerung dar, die ihre Entstehung praktischen Bedürfnissen verdankt. Die Hauptbedeutung der Vorschrift wird sich bei polizeilichen Anforderungen an den Zustand von Grundstücken ergeben; doch ist ihre Anwendbarkeit auf bewegliche Sachen nicht ausgeschlossen.

Hervorzuheben ist, daß die Polizeipflicht nicht allein auf Grund der behördlichen Anerkennung eintritt; erforderlich ist immer, daß der Verpflichtete auch die tatsächliche Sachherrschaft ausübt.

III. Die persönlichen Voraussetzungen der Polizeipflicht.

A. Die Problemstellung.

Die bisherigen Ausführungen hatten es sich zur Aufgabe gestellt, den Kreis der polizeipflichtigen Personen in sachlicher Hinsicht zu umgrenzen. Es wurde daher in Anlehnung an die Bestimmungen des PVG. untersucht, von welchen Voraussetzungen die polizeiliche Verantwortlichkeit als solche abhängt.

Auf diese Weise ist ein Überblick auf die Ausgestaltung gewonnen worden, die die Polizeipflicht im geltenden Recht erfahren hat. Nunmehr kann daran gegangen werden, die Objekte der polizeilichen Haftung, die polizeipflichtigen Personen selbst, einer näheren Betrachtung zu unterziehen. Im Gegensatz zu der sachlichen Polizeipflicht wird daher

jetzt die Polizeipflicht in persönlicher Hinsicht erörtert werden.

Dieses Gebiet hat bisher in Schrifttum und Rechtsprechung nur geringe Beachtung gefunden. An gründlichen systematischen Bearbeitungen fehlt es fast ganz. Selbst die einschlägigen Lehrbücher des Verwaltungsrechts befassen sich mit diesen Fragen nicht oder doch nur flüchtig. Es soll davon abgesehen werden, alle die Werke des Verwaltungs- oder Polizeirechts aufzuzählen, die eine Stellungnahme hier vermissen lassen [1]). Hervorgehoben sei lediglich, daß selbst das klassische Lehrbuch des Verwaltungsrechts von Otto Mayer [2]) keine besondere Erörterung über die Person der polizeilich Verantwortlichen enthält.

Aber auch soweit das Schrifttum die Person der Polizeipflichtigen einer näheren Betrachtung unterzieht, findet sich manche Unklarheit, warum und von welchem Standpunkt das geschehen soll. Es wird von „Polizeifähigkeit", „polizeilicher Geschäftsfähigkeit", „polizeilicher Handlungsfähigkeit", „polizeilicher Rechtsfähigkeit" und anderem gesprochen, ohne daß klar gesagt würde, welche rechtliche Bedeutung diesen Begriffen zugelegt wird.

Ein Überblick über die wichtigsten in der Literatur vertretenen Ansichten rechtfertigt diese Behauptung:

1. Die eingehendste systematische Darstellung findet sich in einer Abhandlung von Schultzenstein unter der Überschrift: „Die Polizeifähigkeit der natürlichen Personen" [3]). Schultzenstein geht davon aus, daß es eine Reihe von Rechtsbegriffen gebe, die auf allen oder doch mehreren Gebieten der Rechtswissenschaft Geltung hätten. Zu diesen Begriffen zählt er unter anderen die Handlungsfähigkeit und bezeichnet ihr polizeirechtliches Korrelat als „Polizeifähigkeit". Diese sei „die Fähigkeit, sich polizeiwidrig verhalten und deshalb nicht nur beim Vorhandensein einer Strafvorschrift und Deliktsfähigkeit bestraft, sondern auch anderweit mit Erfolg in Anspruch genommen werden zu können" [4]). Die „Polizeifähigkeit" hat nach Schultzenstein

---

1) Eine solche Uebersicht findet sich bei Schultzenstein im Verw. Arch. Bd. 28 S. 301.

2) Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht.

3) Im Verw. Arch. Bd. 28 S. 300 ff.

4) a. a. O. S. 300.

nichts mit der polizeilichen Rechtsfähigkeit zu tun. Während sich diese mit der bürgerlich-rechtlichen Rechtsfähigkeit decke, dürften für jene weder die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs über die Handlungsfähigkeit noch die der Strafgesetze über die Strafmündigkeit auch nur aushilfsweise oder entsprechend angewendet werden. Denn die Polizei kümmere sich nicht um das Innere des Menschen. Im übrigen könne es keine für das gesamte Polizeirecht gemeinsame „Polizeifähigkeit" geben; bei der Mannigfaltigkeit und Verschiedenheit dessen, worauf sich die polizeiliche Tätigkeit erstrecke und wie sie sich darauf erstrecke, müsse geschieden werden:

α) Handele es sich um ein präventives Vorgehen der Polizei, so falle die „Polizeifähigkeit" mit der polizeilichen Rechtsfähigkeit zusammen.

β) Bei einem repressiven Vorgehen der Polizeibehörden müsse dagegen im einzelnen Fall nach den jeweils vorliegenden konkreten Umständen entschieden werden, ob „Polizeifähigkeit" gegeben sei oder nicht.

γ) Bezüglich der vollziehenden Tätigkeit sei polizeifähig der, an den sich die Polizei bei ihrer anordnenden Tätigkeit gerichtet habe.

δ) Die Polizeifähigkeit für den Fall, daß kein polizeiliches Vorgehen stattgefunden habe, könne ebenfalls nur von Fall zu Fall entschieden werden.

ε) Besonderheiten müßten ferner dann gelten, wenn die Polizei vor ihrer anordnenden oder vollziehenden Tätigkeit mit dem Pflichtigen Verhandlungen führe.

Schultzenstein hat mit seinen Darlegungen unzweifelhaft das Verdienst, als erster eine geschlossene systematische Behandlung dieser Fragen versucht zu haben. In vollem Umfange geglückt ist der Versuch jedoch nicht. Schon die Definition der „Polizeifähigkeit" ist recht unklar und wenig übersichtlich. Vor allem aber ist das Ergebnis, zu dem Schultzenstein gelangt, unbefriedigend; denn nach ihm ist für die weitaus meisten Fälle die „Polizeifähigkeit" nicht nach allgemeinen Gesichtspunkten, sondern nur nach Prüfung aller konkreten Umstände zu erkennen,

ohne daß er sagte, in welcher Weise diese Prüfung erfolgen soll[5]).

2. Von „Polizeifähigkeit" spricht ferner Walter Jellinek zu verschiedenen Malen, wenn auch nur in kurzer skizzenhafter Weise.

In seinem Werk „Gesetz, Gesetzanwendung und Zweckmäßigkeitserwägung"[6]) geht Jellinek von der Machtüberschreitung der Polizeibehörden aus. Eine Form der Machtüberschreitung sei es, wenn die Polizei sich an den „falschen Adressaten" halte. Sie dürfe nämlich mit den zulässigen Machtmitteln nicht gegen Personen vorgehen, die zur Empfangnahme von Befehlen nicht fähig seien. Die „Polizeifähigkeit" des Adressaten sei die erste Voraussetzung für die Gültigkeit der polizeilichen Maßnahme.

Jellinek unterscheidet dann weiter zwischen der Rechtsfähigkeit des Polizeirechts, die sich im Zweifel mit der des Privatrechts decke, und der polizeilichen Geschäftsfähigkeit. Diese sei nicht aus dem Privatrecht zu entnehmen, sondern im Zweifelsfalle aus dem Strafrecht, „da der Polizeibefehl meist im Zusammenhang steht mit einem Strafrechtsblankett"[7]). Die Geschäftsfähigkeit decke sich also im Zweifel mit der Strafmündigkeit.

In seinem „Verwaltungsrecht"[8]) begnügt sich Jellinek mit der Feststellung, daß sich nahe Beziehungen zwischen der Polizeifähigkeit und der Straffähigkeit nachweisen ließen. Im übrigen meint er, treffe eine Polizeistrafverordnung nicht nur den Deliktsfähigen, sondern sie gelte für jedermann. Denn überall, wo es auf die Herbeiführung tatsächlicher Zustände oder auf die Ermittlung von Tatsachen ankomme, sei die geistige Reife gleichgültig. Weiter heißt es dann — und das ist recht bemerkenswert —, es gebe keine allgemeine Verwaltungsfähigkeit, wenn man hierunter die Fähigkeit zur Entgegennahme von Verwaltungsakten und zu Erklärungen dem Staate gegenüber

---

5) Andererseits sind die Angriffe, die Peters gegen Schultzenstein richtet (im Verw. Arch. Bd. 29 S. 385) unbegründet; daß Schultzenstein den grundsätzlichen Begriff der „Polizeiwidrigkeit" verkenne, ist nicht ersichtlich.

6) S. 304/305 (§ 15).

7) a. a. O. S. 304/305.

8) S. 167, vgl. auch S. 442.

verstehe; je nach der Eigenart des Rechtsgebietes müssen die bürgerlich-rechtlichen oder die strafrechtlichen Grundsätze Anwendung finden oder es sei die Erheblichkeit der geistigen Reife überhaupt zu verneinen.

Jellineks Ausführungen betonen mit bemerkenswerter Klarheit den Unterschied zwischen Rechtsfähigkeit und Geschäftsfähigkeit im Polizeirecht. Jedoch wird der Wert seiner Darlegungen durch die Kürze oder den vollständigen Mangel der Begründung und das Fehlen von Begriffs-Bestimmungen gemindert. Geradezu fehlerhaft erscheint die Vermengung strafrechtlicher Fragen mit dem Polizeirecht. Strafbare und polizeiwidrige Handlungen müssen streng geschieden werden.

3. Friedrichs hatte bereits in seinem Kommentar zum Polizeiverwaltungsgesetz von 1850 die Frage behandelt[9]), welche Personen der Polizeigewalt unterworfen seien. Für den damaligen Rechtszustand vertrat er die Ansicht, daß gemäß § 1 Abs. III des Polizeiverwaltungsgesetzes von 1850 jeder den polizeilichen Anordnungen Folge zu leisten habe, auch Minderjährige oder sonst nicht voll Geschäftsfähige.

Der Kommentar von Friedrichs zum neuen PVG. beschäftigt sich eingehender mit der Person des Polizeipflichtigen[10]). Er spricht hier von „Polizeifähigkeit", „polizeilicher Rechtsfähigkeit" und „polizeilicher Handlungsfähigkeit", bringt jedoch nicht klar zum Ausdruck, was unter diesen Begriffen verstanden werden soll. Friedrichs geht davon aus, daß die Polizeipflicht in vielen, aber nicht in allen Fällen „Polizeifähigkeit" erfordere. Diese komme nämlich nur dann in Betracht, wenn Handlungen oder wohl zu überlegende Unterlassungen angeordnet werden sollen. „Die Polizeifähigkeit ist dann polizeiliche Rechtsfähigkeit oder polizeiliche Handlungsfähigkeit." Die polizeiliche Rechtsfähigkeit" bedeute, die Fähigkeit, polizeiliche Pflichten zu haben. Sie stehe beispielsweise allen natürlichen Personen, auch Minderjährigen oder Geschäftsunfähigen, zu. Unter der Überschrift „Polizeiliche Handlungsfähigkeit" hebt Friedrichs dann nochmals hervor, daß diese nur dann in Frage komme, wenn es sich um eine Anordnung handle,

9) Friedrichs, Das Polizeigesetz, § 1 Bemerk. 22 S. 39.

10) Friedrichs, PVG, Bem. 2 bis 4 zu § 18.

die der Betroffene auf Grund eigener Entschließung erfüllen solle oder durch die Kosten entstünden. Die Geschäftsfähigkeit richte sich dann nach dem bürgerlichen Recht, wobei namentlich auch die §§ 112, 113 des BGB. zu berücksichtigen seien.

Diese Darlegungen von Friedrichs sind in systematischer Hinsicht recht verwirrend. Offenbar soll die fehlerhafte Ansicht vertreten werden, daß die Polizeipflicht nur in bestimmten Fällen und nicht immer polizeiliche Rechtsfähigkeit voraussetze. Abgesehen davon lassen die Ausführungen jede dogmatische Begründung vermissen, ein Mangel, der vielleicht im Rahmen eines Kommentars nicht zu vermeiden war, der aber die Verwendbarkeit der Ergebnisse stark beeinträchtigt.

Neben diesen spezifisch polizeirechtlichen Schriften [11]) befassen sich noch einige Autoren bei Erörterung allgemein verwaltungsrechtlicher Fragen etwas näher mit der persönlichen Seite der Verwaltungs- oder Polizeipflichtigkeit. Es seien genannt: Kunze [12]), der hierauf bei der Prüfung der Partei- und Prozeßfähigkeit im Verwaltungsstreitverfahren zu sprechen kommt; Kormann [13]), der sich eingehend mit dem Wesen der Verwaltungsakte beschäftigt und dabei auch die Notwendigkeit der Geschäftsfähigkeit untersucht; Schoenborn [14]), der die Bedeutung der Geschäftsfähigkeit im Verwaltungsrecht an Hand der positiv-gesetzlichen Bestimmungen prüft; schließlich Meier-Branecke [15]), der für eine sinngemäße Anwendung der privatrechtlichen Bestimmungen im öffentlichen Recht eintritt.

Vor Beginn der weiteren Ausführungen muß die Frage gestellt werden, warum überhaupt die Polizeipflicht noch einer weiteren Erörterung in persönlicher Hinsicht bedarf. Genügt nicht die Feststellung, daß diejenigen Personen poli-

---

11) Eine kurze Stellungnahme zu der persönlichen Seite der Polizeipflichtigkeit findet sich noch bei Brauchitsch (Drews-Lassar) PVG, § 18 Bem. 1, 2.

12) Kunze, Das Verwaltungsstreitverfahren, S. 46 ff. und S. 168.

13) Kormann, System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte.

14) Schoenborn, Altersstufen und Geschäftsfähigkeit im öffentlichen Recht, Arch. f. öff. Recht Bd. 24 S. 126 ff.

15) Meier-Branecke, Die Anwendbarkeit privatrechtlicher Normen im Verwaltungsrecht, Arch. f. öff. Recht Bd. 50 (Neue Folge Bd. 11) S. 230 ff. (insb. S. 267 ff.).

zeipflichtig sind, die sich polizeiwidrig verhalten oder denen die Verfügungsgewalt über eine nicht polizeigemäße Sache zusteht?

Hier ist zunächst einzuwenden: Wenn auch nach dem Vorangegangenen über die Begriffe des Verursachens, des Eigentums, der tatsächlichen Gewalt usw. im Sinne des PVG. kein Zweifel mehr besteht, so bedarf doch der Ausdruck „Person" einer Klärung. Daraus ergibt sich die erste Fragestellung. Sie geht ganz einfach dahin: Wer ist Person im Sinne des PVG.? Oder: Wie ist das Wort „Person" auszulegen?

Nun ist klar: Wenn noch festgestellt wird, was das PVG. unter der Bezeichnung Person versteht, dann sind die Voraussetzungen der polizeilichen Verantwortlichkeit nach allen Richtungen erörtert. Aber es taucht sogleich eine neue, dahinterliegende Frage auf, die streng genommen mit dem Begriff der polizeipflichtigen Person nichts mehr zu tun hat. Nämlich: Können die Polizeibehörden alle ihnen zu Gebote stehenden Maßnahmen gegen jede polizeipflichtige Person richten oder müssen sie mit Rücksicht auf das Alter, die geistige Reife und sonstige persönliche Eigenschaften der Polizeipflichtigen gewisse Beschränkungen beobachten?

Für die erste Frage, wer „Person" ist, soll im folgenden die Bezeichnung „Polizeiliche Rechtsfähigkeit" eingeführt werden; bezüglich der zweiten Fragestellung wird von „Polizeilicher Geschäftsfähigkeit" gesprochen werden. Warum gerade diese Bezeichnungen Anwendung finden, kann erst im Gange der weiteren Untersuchungen gerechtfertigt werden.

Diese wird sich so gestalten, daß zunächst die polizeiliche Rechtsfähigkeit und dann die polizeiliche Geschäftsfähigkeit der natürlichen Personen erörtert wird und im Anschluß daran die polizeiliche Rechts- und Geschäftsfähigkeit der juristischen Personen, wobei die Körperschaften des öffentlichen Rechts eine Sonderbehandlung beanspruchen.

B. Die natürlichen Personen.

a) Polizeiliche Rechtsfähigkeit.

Der Ausdruck „Rechtsfähigkeit" bedeutet allgemein in der Rechtssprache, die Fähigkeit, Träger von Rechten und

Pflichten zu sein. Wenn daher geprüft werden soll, wer Objekt polizeilicher Maßnahmen, Träger polizeilicher Verpflichtungen sein kann, so erscheint es angebracht, hierfür die Bezeichnung „polizeiliche Rechtsfähigkeit" zu gebrauchen.

Das PVG. bestimmt nichts darüber, wer als polizeilich rechtsfähig anzusehen ist. Es unterliegt aber keinem Bedenken, daß jedem Menschen polizeiliche Rechtsfähigkeit zukommt, daß also jeder Mensch „Person" im Sinne des PVG. ist. Denn die Anschauung, daß alle Menschen Personeneigenschaft besitzen, erscheint dem Rechtsbewußtsein der Gegenwart derart selbstverständlich, daß sie keiner ausdrücklichen Bestätigung bedarf und wohl auch in keinem Falle gesetzlichen Niederschlag gefunden hat.

Wie auch im bürgerlichen Recht, ist für den Beginn der Rechtsfähigkeit die Vollendung der Geburt maßgebend, eine Annahme, zu der man auf Grund der allgemeinen Rechtsüberzeugung auch ohne den § 1 des BGB. gelangen würde. Vollendet ist die Geburt des Menschen, sowie das Kind vollständig aus dem Mutterleibe ausgeschieden ist; einer Abschneidung der Nabelschnur bedarf es nicht.

In Anlehnung an den gemeinrechtlichen Satz: nasciturus pro jam nato habetur, quotiens de commodo ejus agitur behandelt auch das Bürgerliche Gesetzbuch das Kind im Mutterleibe in bestimmten Fällen für bereits geboren, also für rechtsfähig (z. B. §§ 1923 Abs. II, 2043 Abs. II, 2108, 2178, 2176). Eine Anwendung dieser Vorschriften auf die Polizeipflicht ist nicht möglich. Der gesetzgeberische Grund für die Fiktion, daß der Erzeugte als schon vor dem Erbfall geboren zu gelten habe, ist Benachteiligungen bei dem Anfall von Rechten während der Schwangerschaft auszuschließen. Für das Gebiet des Polizeirechts, auf dem es sich nur um Verpflichtungen handelt, greift dieser Gesichtspunkt nicht durch.

Daß die polizeiliche Rechtsfähigkeit des Menschen mit dem Tode endet, bedarf keiner näheren Begründung und sei nur der Vollständigkeit halber erwähnt.

Als Ergebnis ist also festzuhalten, daß jeder Mensch polizeilich rechtsfähig ist und mithin, wenn die sachlichen Voraussetzungen der §§ 19 oder 20 PVG. vorliegen, polizeipflichtig werden kann. Diese sachlichen Voraussetzungen

— Verursacher eines polizeiwidrigen Zustandes oder Gewalthaber einer sich im polizeiwidrigen Zustand befindlichen Sache sein — können in der Person jedes Menschen ohne Rücksicht auf Alter, geistige Reife oder dergl. eintreten; sie erfordern nicht einmal die Fähigkeit, bewußte Handlungen vornehmen zu können, geschweige denn rechtsgeschäftlich erheblichen Willen. Polizeipflichtig werden kann daher ebenso der Säugling in der Wiege, wie der Geisteskranke, der nur zu Reflexhandlungen fähig ist. Beide können beispielsweise durch Verursachung von Lärm die öffentliche Ordnung stören oder durch Erbfall Eigentümer eines baufälligen Hauses werden. Ein Verschulden wird ja in keinem Falle erfordert.

Eine Einschränkung wird sich allerdings aus tatsächlichen Gründen in den Fällen des § 19 Abs. II und III sowie des § 20 Abs. II PVG. ergeben. Denn die hier genannten Voraussetzungen der Polizeipflicht werden, wenigstens in der Regel, nicht bei völlig Willensunfähigen zutreffen.

Durch den Abs. II des § 19 PVG. wird die polizeiliche Haftung der dort genannten Personen (strafunmündige Kinder und entmündigte Geisteskranke oder Geistesschwache) weder aufgehoben noch eingeschränkt. Diese Vorschrift begründet lediglich die polizeiliche Verantwortlichkeit gewisser Aufsichtspersonen, die neben der der Beaufsichtigten besteht.

b) Polizeiliche Geschäftsfähigkeit.

Die polizeiliche Geschäftsfähigkeit soll darüber Auskunft geben, ob eine bestimmte polizeipflichtige Person unmittelbarer Adressat polizeilicher Maßnahmen sein kann oder ob sich diese Maßnahmen mit Rücksicht auf das Alter, die geistige Reife und sonstige Eigenschaften des Pflichtigen an den gesetzlichen Vertreter richten müssen[16]). Wie bereits betont, hat diese Frage mit der polizeilichen Haftung des betreffenden Minderjährigen, Geisteskranken usw. nichts mehr zu tun; diese wird als gegeben vorausgesetzt. Hier ist vielmehr zu prüfen, ob sich die einzelnen Maßnahmen ihrer Natur nach in allen Fällen rechtswirksam direkt an den materiell Betroffenen wenden können.

16) Vgl. dazu auch Scholz-Forni im Verw. Arch. Bd. 30 S. 43 ff.

So betrachtet, kann kein Zweifel über den Weg sein, den die Untersuchung einzuschlagen hat. Die polizeiliche Geschäftsfähigkeit kann nicht allgemein für das ganze Polizeirecht bestimmt werden, sondern ist für jede Art der in Frage kommenden Maßnahmen besonders zu klären. Diese Maßnahmen sind nach dem oben (am Ende des I. Abschnittes) festgestellten:

1. Polizeiliche Verfügungen, ergänzt durch die Zwangsmittel.
2. Die unmittelbare Ausführung polizeilicher Maßnahmen.
3. Polizeiverordnungen.

1. Von den Polizeiverfügungen heißt es im § 40 Abs. I PVG.:

„Polizeiliche Verfügungen sind Anordnungen der Polizeibehörden, die an eine bestimmte Person oder an einen bestimmten Personenkreis ergehen und ein Gebot oder Verbot oder die Versagung, Einschränkung oder Zurücknahme einer rechtlich vorgesehenen polizeilichen Erlaubnis oder Bescheinigung enthalten."

Für die Erklärung des Wesens der Polizeiverfügungen ist damit nichts gewonnen; denn diese Vorschrift gibt weniger eine Begriffsbestimmung ab, als eine Aufzählung dessen, welchen Inhalt eine polizeiliche Verfügung haben kann.

Die Polizeiverfügung ist ein Verwaltungsakt, zum mindesten in dem weitesten Sinne des Wortes, der darunter alle Maßnahmen einer Verwaltungsbehörde begreift[17]). Auch im Schrifttum wird die Polizeiverfügung in der Regel als Verwaltungsakt gekennzeichnet[18]).

Man wird sie aber weiter — im Anschluß an Kormann[19]) — als „rechtsgeschäftlichen" Verwaltungsakt ansprechen können.

Unter „Rechtsgeschäften" versteht das bürgerliche Recht Privatwillenserklärungen, gerichtet auf die Hervorbringung

17) Ueber die verschiedene Bedeutung, die dem Wort „Verwaltungsakt" im Schrifttum beigelegt wird, vgl. Kormann, System S. 13 ff.

18) z. B. O. Mayer, Bd. I S. 229; Hatschek, Verwaltungsrecht, S. 138.

19) Kormann, System, S. 15 ff.

eines rechtlichen Erfolges, welcher nach der Rechtsordnung deshalb eintritt, weil er gewollt ist[20]).

Gegen die Verwendung der Bezeichnung „Rechtsgeschäft" oder „rechtsgeschäftlich" können um so weniger grundlegende Bedenken geltend gemacht werden, als damit zunächst keine entsprechende Anwendung zivilrechtlicher Vorschriften verbunden ist. Insoweit handelt es sich um nichts anderes als um die Verwendung einer Terminologie.

Danach können — in äußerlicher Anlehnung an die privatrechtliche Definition — die polizeilichen Verfügungen als Willenserklärungen der Polizei bezeichnet werden, die auf den Eintritt eines Rechtserfolges gerichtet sind, der eintritt, weil er gewollt ist.

Als entscheidender Gesichtspunkt für die Lösung der gestellten Frage ist die Erkenntnis anzusehen, daß die Polizeiverfügungen Willenserklärungen der Polizeibehörden enthalten. Denn um nichts anderes handelt es sich bei einem Gebot oder Verbot sowie bei der Versagung, Zurücknahme oder Einschränkung einer rechtlich vorgesehenen polizeilichen Erlaubnis oder Bescheinigung. In allen diesen Fällen erklärt die Polizei als ihren Willen, daß etwas so oder nicht so sein solle. Diese Erklärung richtet sich, zum Unterschied von der Polizeiverordnung, an eine bestimmte Person (oder an einen bestimmten Personenkreis).

Hier liegt eine weitere Parallele zum bürgerlichen Recht auf der Hand. Dort wird geschieden zwischen empfangsbedürftigen und nichtempfangsbedürftigen Willenserklärungen. Empfangsbedürftig sind diejenigen Willenserklärungen, die einem bestimmten Erklärungsgegner gegenüber abgegeben werden müssen, während es bei den anderen an diesem fehlt. Da die Polizeiverfügung an eine bestimmte Person (oder einen bestimmten Personenkreis) ergeht, ist sie weiter als „empfangsbedürftige öffentlichrechtliche Willenserklärung" anzusehen[21]).

---

20) Motive zum Bürgerlichen Gesetzbuch, I, S. 126/127.

21) Ebenso Hatschek, Verwaltungsrecht, S. 145, der aber aus dieser Feststellung keine Folgerungen hinsichtlich der Geschäftsfähigkeit des Adressaten zieht.

Alle diese Ausführungen bedeuten — wie schon betont — nichts anderes, als eine rein äußerliche Anlehnung an privatrechtliche Kategorien und Bezeichnungen.

Die Kernfrage, die es nun zu lösen gilt, ist, ob mit dieser äußerlichen Entlehnung eine entsprechende Anwendbarkeit positiv-rechtlicher Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs verbunden ist, um die Bestimmungen des PVG. über die Polizeiverfügungen zu ergänzen.

Die grundsätzliche Zulässigkeit einer solchen entsprechenden Anwendung privatrechtlicher Vorschriften wird von manchem bestritten, oder doch nur in beschränktem Umfange anerkannt[22]).

So lehrt Otto Mayer[23]), daß die Anwendbarkeit des Zivilrechts auf die Verhältnisse zwischen Staat und Untertanen als Ausnahme, und zwar nur bezüglich vermögensrechtlicher Bestimmungen erfolgen könne; sie setze voraus, daß die Verwaltung (als „Fiskus") in Lebensverhältnisse eintrete, wie sie auch bei den einzelnen vorkämen. Abgesehen davon sei es unzulässig, die öffentliche Rechtsordnung durch analoge Heranziehung bürgerlich-rechtlicher Vorschriften ergänzen zu wollen. Zur Begründung führt Mayer an[24]): „. . für den Willen eines Zivilrechtssatzes kann ein öffentlich-rechtliches Verhältnis nie etwas Rechtsähnliches sein." Weiter meint Mayer, es gebe keine dem öffentlichen und dem privaten Recht gemeinsame Rechtsinstitute, in der Regel würden — fehlerhafter Weise — rein privatrechtliche Dinge so genannt.

Dieser ablehnende Standpunkt kann nicht in vollem Umfange gebilligt werden. Es ist zwar zuzugeben, daß eine schematische Übertragung bürgerlicher Rechtssätze auf das Verwaltungsrecht nicht zulässig ist. Auch muß dem Hinweis zugestimmt werden, daß öffentliches und Privatrecht nichts miteinander gemein haben und von ganz verschiedenen Voraussetzungen ausgehen. Dennoch muß eine sinngemäße Übertragung zivilrechtlicher Vorschriften auf das öffentliche Recht in bestimmten Fällen für erlaubt gelten.

Es gibt gewisse Rechtsbegriffe, die zunächst weder dem Zivilrecht noch dem öffentlichen Recht angehören,

22) Vgl. Fleiner, Institutionen, S. 54 ff.

23) O. Mayer, Bd. I S. 115 ff.

24) a. a. O. S. 117.

sondern die jenseits dieser Spaltung ihre Wurzel haben. Häufig werden diese Begriffe im bürgerlichen Recht eine eingehende gesetzliche Regelung erfahren haben, im Verwaltungsrecht aber nicht. Wenn dann noch festgestellt wird, daß die getroffene gesetzliche Regelung nicht von spezifisch zivilistischen Gedankengängen aus bestimmt worden ist, steht einer sinngemäßen Anwendung der bürgerlich-rechtlichen Vorschriften nichts im Wege, wobei naturgemäß eine gewisse Vorsicht angebracht sein wird.

Diese Ansicht wird von einer verbreiteten Meinung im Schrifttum vertreten, allerdings mit von einander im einzelnen abweichenden Begründungen [25]).

Für diese Ansicht spricht auch, daß manche Verwaltungsgesetze ausdrücklich Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuchs und anderer Zivilgesetze für anwendbar erklären [26]). Diesem Argument kann nicht entgegengehalten werden, daß die inhaltlich dem Bürgerlichen Gesetzbuch entnommenen Bestimmungen dann eben als öffentlich-rechtliche Vorschriften Geltung hätten [27]). Denn trotz dieser unbestreitbaren Rechtsfolge bleibt der Umstand, daß der Verwaltungsgesetzgeber die Verwendung privatrechtlicher Bestimmungen im öffentlichen Recht für zweckmäßig gefunden hat.

Es sei aber nochmals hervorgehoben, daß die analoge Anwendung des Privatrechts dann ausgeschlossen ist, wenn es sich um Institute handelt, die dem bürgerlichen Recht eigentümlich sind. Nur bei Begriffen, die in der allgemeinen Rechtsanschauung eines Volkes ihre Quelle haben, ist die Analogie zulässig. Diese Frage bedarf in jedem Falle zweifelsfreier Klärung.

Im Vorliegenden geht es nun darum: Kann die Geschäftsfähigkeit beim Empfang einer öffentlich-rechtlichen Willenserklärung, wie sie in einer Polizeiverfügung enthalten ist, auf Grund der bürgerlich-rechtlichen Vorschriften bestimmt werden?

---

25) So: Kormann, System, S. 8 ff; W. Jellinik, Verwaltungsrecht, S. 153 ff; Helfritz, Vertretung der Städte nach außen, S. 28; Friedrichs im Arch. f. bürg. Recht Bd. 42 S. 28 ff; Meier-Branecke im Arch. f. öff. Recht Bd. 50 (Neue Folge Bd. 11) S. 230.

26) z. B. § 82 der Reichsabgabenordnung in der Fassung vom 22. Mai 1931.

27) So Fleiner, Institutionen, S. 56 Fußnote 26.

Nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch werden — mit gewissen Maßgaben — empfangsbedürftige Willenserklärungen, die einem nicht voll Geschäftsfähigen gegenüber abgegeben werden, erst mit ihrem Zugehen an den gesetzlichen Vertreter wirksam (§ 131 BGB.). Als nicht voll geschäftsfähig gelten vor allem Minderjährige, d. h. Personen unter 21 Jahren (§ 105 Nr. 1 BGB.).

Diese Vorschriften vertragen ihrem gesetzgeberischen Grunde nach eine sinngemäße Anwendung auf polizeiliche Verfügungen.

Mit diesen Bestimmungen gibt das Bürgerliche Gesetzbuch einer allgemeinen Lebenserfahrung Ausdruck. Erst mit einem gewissen Alter des Menschen tritt die geistige Reife ein, die ihn befähigt, die Bedeutung an ihn gerichteter Willenserklärungen zu verstehen und sein Verhalten demgemäß einzurichten. Der Zeitpunkt dieser Reife ist zwar an sich bei jedem Menschen verschieden, doch erfordert die Rechtssicherheit, daß eine feste Grenze geschaffen wird. Die Annahme gerade des 21. Lebensjahres mag in gewissem Sinne willkürlich gewesen sein, sie entsprach aber einer schon vor Inkrafttreten des Bürgerlichen Gesetzbuchs weit verbreiteten Rechtsanschauung.

Diese Gedankengänge treffen in gleicher Weise bezüglich öffentlich-rechtlicher Rechtsverhältnisse zu. Die Einsichtsfähigkeit des Menschen ist nicht verschieden, je nachdem die Polizei oder ein Privatmann Willenserklärungen an ihn richtet. Es handelt sich bei Einführung einer Geschäftsfähigkeit nicht um eine Eigenart des Privatrechts, sondern um einen Rechtsgrundgedanken. „Geschäftsfähigkeit und Geschäftsunfähigkeit sind keine privatrechtlichen, sondern allgemein juristische Begriffe“ [28]).

Daraus folgt, daß die angeführten Rechtssätze des Bürgerlichen Gesetzbuchs analoger Anwendung im Polizeirecht fähig sind. Das gilt sowohl von dem allgemeinen Erfordernis einer bestimmten geistigen Reife beim Empfang von Willenserklärungen wie auch von der Festlegung dieser Reife gerade auf die Vollendung des 21. Lebensjahres.

Gegen diese zweite Annahme besteht ein Bedenken, das sich aber bei näherem Zusehen als unbegründet er-

28) Kormann, System, S. 385.

weist: Das Bürgerliche Gesetzbuch und eine große Anzahl von Sondergesetzen legen noch anderen Altersstufen des Menschen die Bedeutung bei, daß mit ihrer Erreichung eine gewisse Einsichtsfähigkeit zu erwarten steht[29]). Von den wichtigsten dieser Bestimmungen seien genannt: Die Fähigkeit, über das religiöse Bekenntnis selbst zu entscheiden, tritt mit der Vollendung des 14. Lebensjahres (annus discretionis) ein[30]); mit der Vollendung des 16. Lebensjahres beginnt die Testierfähigkeit[31]), die Eidesmündigkeit[32]), die Ehemündigkeit der Frauen[33]); die Deliktsfähigkeit im bürgerlichen Recht und die Strafmündigkeit beginnen in beschränktem Umfange mit der Vollendung des 7. bzw. des 14. Lebensjahres und unbeschränkt mit der Vollendung des 18. Lebensjahres[34]).

Alle diese Bestimmungen haben aber keineswegs gleiche rechtliche Bedeutung wie die mit dem 21. Lebensjahre eintretende Volljährigkeit. Bei der Festlegung dieser verschiedenen Altersstufen ging der Gesetzgeber davon aus, daß auf Sondergebieten die nötige Einsichtsfähigkeit zu anderen — meist früheren — Zeitpunkten eintreten kann. Es handelt sich also um Sonderbestimmungen, die einschränkend auszulegen sind und die im Gegensatz zu der allgemeinen Volljährigkeitsbestimmung des Bürgerlichen Gesetzbuchs keine analoge Anwendung vertragen. Dies gilt insbesondere auch von der Fähigkeit, Unrecht — sei es zivilrechtliches, sei es strafbares — einzusehen und sich entsprechend zu verhalten.

Andererseits ist mehrfach gesetzlich anerkannt, daß die volle Geschäftsfähigkeit des bürgerlichen Rechts auch für öffentlich-rechtliche Beziehungen Geltung haben soll. Erinnert sei vor allem an § 52 der Zivilprozeßordnung, der die

---

29) Eingehende Zusammenstellung bei Schoenborn im Arch. f. öff. Recht Bd. 24 S. 136 ff.

30) § 5 des Reichsgesetzes über religiöse Kindererziehung vom 15. Juli 1921.

31) § 2229 Abs. II des Bürgerlichen Gesetzbuchs.

32) §§ 393, 497 der Zivilprozeßordnung und § 57 Nr. 1 der Strafprozeßordnung.

33) § 1303 des Bürgerlichen Gesetzbuchs.

34) § 828 des Bürgerlichen Gesetzbuchs und §§ 1—3 des Jugendgerichtsgesetzes.

ihrer Natur nach öffentlich-rechtliche Prozeßfähigkeit an den Eintritt der bürgerlich-rechtlichen Geschäftsfähigkeit knüpft.

Als vorläufiges Ergebnis ist also festzuhalten, daß die wirksame Entgegennahme einer polizeilichen Verfügung volle Geschäftsfähigkeit erfordert, die im allgemeinen mit der Volljährigkeit, d. h. der Vollendung des 21. Lebensjahres eintritt [35]).

Die volle Geschäftsfähigkeit kann nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch in gewissen Fällen schon vor der Vollendung des 21. Lebensjahres durch eine Volljährigkeitserklärung des Vormundschaftsgerichts (§ 3 BGB.) eintreten. Man wird annehmen können, daß auch diese Vorschrift im Polizeirecht analoge Anwendung finden kann, daß also die Polizeibehörden auch gegen für volljährig Erklärte unmittelbar polizeiliche Verfügungen erlassen können. Denn bevor das Vormundschaftsgericht den Volljährigkeitsbeschluß erläßt, prüft es die geistige Reife des betreffenden Minderjährigen. Davon, daß diese Prüfung sich nur auf die privatrechtliche Einsichtsfähigkeit erstrecke, kann keine Rede sein. Aus dem gleichen Grunde, aus dem überhaupt im Polizeirecht Geschäftsfähigkeit erfordert wird, muß der für volljährig Erklärte dem Volljährigen gleichgestellt werden.

Die Unterscheidung des Bürgerlichen Gesetzbuchs zwischen Geschäftsunfähigen und beschränkt Geschäftsfähigen kann im Polizeirecht keine Bedeutung haben. Der beschränkt Geschäftsfähige ist nach § 131 BGB. selbständig zur Empfangnahme einer Willenserklärung befugt, wenn diese ihm lediglich einen rechtlichen Vorteil bringt oder der gesetzliche Vertreter seine Einwilligung erklärt hat. Der erste Fall scheidet für die Empfangnahme einer polizeilichen Verfügung schon deshalb aus, weil diese niemals „lediglich einen rechtlichen Vorteil" bringt. Bei der zweiten Alternative, der Einwilligung des gesetzlichen Vertreters, muß die analoge Anwendung auf das öffentliche Recht verneint werden, weil die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs über Einwilligung und Genehmigung einer Eigenart des Zivilrechts entstammen.

35) Im Prinzip übereinstimmend: Korman, System, S. 185 ff. und 285 ff.; Meier-Branecke im Arch. f. öff. Recht Bd. 50 (Neue Folge Bd. 11) S. 267 ff; offenbar auch Otto Mayer, Bd. I S. 278.

Außer dem Minderjährigen versagt das Bürgerliche Gesetzbuch noch einer Reihe anderer Personen die volle Geschäftsfähigkeit (§§ 104 Nr. 2 und 3, 114). Man wird hier bezüglich der polizeilichen Geschäftsfähigkeit unterscheiden müssen:

Die Geisteskranken (§ 104 Nr. 2 BGB.) müssen auch hier als geschäftsunfähig gelten; diese Annahme ist unbedenklich, wenn man sich vor Augen hält, daß den Grund der privatrechtlichen Geschäftsunfähigkeit die mangelnde Einsicht bildet und daß dieser Gesichtspunkt auch im öffentlichen Recht durchgreift.

Man wird aber weiter auch die wegen Geisteskrankheit (§ 104 Nr. 3 BGB.) und wegen Geistesschwäche (§§ 6, 114 des BGB.) Entmündigten für polizeilich geschäftsunfähig halten müssen. Hier ist darauf hinzuweisen, daß der die Entmündigung aussprechende Beschluß zwar formell im Zivilprozeß, aber materiell im Offizialverfahren ergeht und für und gegen alle, also auch die Polizei, Wirksamkeit hat.

Anders liegt es bei den wegen Verschwendung und Trunksucht Entmündigten (§§ 6 Nr. 2 u. 3, 114 BGB.). Diesen Personen bleibt die volle Geschäftsfähigkeit vorwiegend versagt, damit sie ihr Vermögen nicht leichtsinnigerweise verschleudern. Ob ein solcher Hang besteht, ist für die Möglichkeit, eine polizeiliche Verfügung in ihrer vollen Tragweite zu vernehmen, gleichgültig. Diese Personen haben also für die Empfangnahme von Polizeiverfügungen als voll geschäftsfähig zu gelten.

Zusammenfassend kann gesagt werden:

Polizeiverfügungen dürfen nur an polizeilich geschäftsfähige Personen unmittelbar ergehen, andernfalls müssen sie dem gesetzlichen Vertreter zugehen.

Polizeilich geschäftsfähig ist nur, wer nach den Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs unbeschränkte Geschäftsfähigkeit genießt. Jedoch gelten auch Personen, die wegen Verschwendung oder Trunksucht entmündigt sind, der Polizei gegenüber als unbeschränkt geschäftsfähig.

Dieses Ergebnis ist mit den Erfordernissen der Praxis durchaus vereinbar und beschneidet die Befugnisse der Polizei nicht in unzulässiger Weise.

In allen wichtigen Fällen wird die Polizei sich der schriftlichen Verfügung bedienen, es sei denn, daß besondere Eile am Platze ist. Daß eine solche schriftliche Verfügung, die meist noch die Kostenpflicht einer eventuellen Ersatzvornahme oder eine Geldbuße (Zwangsgeld) androht, vernünftigerweise keinem geschäftsunfähigen Adressaten zugestellt werden kann, wird kaum bestritten werden.

Andererseits wird die Tätigkeit der Polizeibehörden nicht dadurch erschwert, daß schriftliche Verfügungen statt einem Geschäftsunfähigen dessen gesetzlichen Vertreter zugehen müssen.

Das gilt aber auch für die Fälle, in denen die polizeiliche Verfügung mündlich oder durch Zeichen erlassen wird und vielleicht nur eine unschwer zu bewirkende Handlung oder Unterlassung in Rede steht. Daß auch in diesen Fällen die polizeiliche Verfügung wirksamerweise keinem Geschäftsunfähigen zugehen kann, mag zunächst befremdend erscheinen. In der Tat wird zuweilen behauptet, die Frage, ob polizeiliche Geschäftsfähigkeit erforderlich sei, müsse aus der Art der verlangten Handlung oder Unterlassung bestimmt werden. So z. B. erklärt Friedrichs[36]) Geschäfts-(Handlungs-)Fähigkeit nur dann für erforderlich, wenn der Betroffene eine Handlung auf Grund eigener Entschließung ausführen soll oder wenn Kosten entstehen. Auf ein ähnliches Ergebnis läuft auch die Ansicht von Schultzenstein[37]) heraus, nach dem es jeweils auf die geforderte Handlung sowie die vorliegende geistige Reife ankommt.

Diese Bestrebungen gehen offenbar von der Befürchtung aus, daß die Unmöglichkeit, gegen Geschäftsunfähige unmittelbar im Wege polizeilicher Verfügungen vorgehen zu können, die Tätigkeit der Polizei auf vielen Gebieten lahmlegen würde, vor allem bei den Fällen, wo nur leicht zu bewerkstelligende Anforderungen von der Polizei gestellt werden und der gesetzliche Vertreter nicht sogleich zu erreichen ist.

Gedankengänge in dieser Richtung sind verfehlt. Denn wo die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ein rasches Einschreiten auch gegen Geschäftsunfähige erfordert, ja wo möglicherweise das Vorliegen oder Nichtvorliegen von Ge-

36) Friedrichs, PVG, § 18 Bem. 4.

37) Schultzenstein im Verw. Arch. Bd. 28 S. 300 ff.

schäftsfähigkeit gar nicht geprüft werden kann, bleibt den Polizeibehörden immer der Weg der „unmittelbaren Ausführung". Diese Maßnahme setzt, wie sich zeigen wird, keine Geschäftsfähigkeit voraus und kann sich unmittelbar gegen jede polizeipflichtige Person richten. Weiter darf nicht verkannt werden, daß die Polizeibehörden und Beamten nicht gehindert sind, ihre Weisungen auch an Minderjährige und sonstige Geschäftsunfähige zu richten. Nur liegt in einer solchen Weisung eben keine wirksame polizeiliche Verfügung im Sinne des § 40 PVG., ein Umstand, der für die Schlagkraft der polizeilichen Tätigkeit belanglos ist. Eine andere Art der Zwangsvollstreckung als der unmittelbare Zwang wäre bei nicht schriftlichen Verfügungen sowieso nur in Ausnahmefällen möglich. Und diese Art der Durchsetzung bleibt den Polizeibehörden in Gestalt der „unmittelbaren Ausführung".

Andererseits erfordert es die Billigkeit, daß keine polizeiliche Verfügung wirksam wird, bevor sie nicht dem gesetzlichen Vertreter zugegangen ist. Dies gilt zumal wegen der Möglichkeit, Rechtsmittel einzulegen. Anderenfalls könnte es vorkommen, daß die Rechtsmittelfrist (§§ 45 ff. PVG.) längst abgelaufen ist, bevor der gesetzliche Vertreter überhaupt Kenntnis von der polizeilichen Verfügung erlangt hat. Man müßte dann in jedem Falle auch dem Geschäftsunfähigen, also beispielsweise dem vierjährigen Kinde oder dem Irren, die Befugnis zugestehen, selbständig Rechtsmittel einzulegen.

Wie steht es nun mit den polizeilichen Zwangsmitteln zur Durchsetzung polizeilicher Verfügungen (§§ 55 ff. PVG.)? Nachdem festgestellt ist, daß die wirksame Empfangnahme einer polizeilichen Verfügung Geschäftsfähigkeit voraussetzt, ist jetzt noch zu prüfen, gegen wen die Zwangsmittel anzuwenden sind.

Es wurde bereits ausgeführt, daß den Zwangsmitteln keine selbständige Bedeutung als Maßnahme im Sinne des § 18 PVG. zukommt, sondern daß sie nur ergänzenden Charakter tragen. Die Feststellung des Polizeipflichtigen muß bereits beim Erlaß der vorangegangenen (oder gleichzeitig ergehenden) Verfügung geprüft worden sein. Zweifel können nur bestehen, wenn die polizeiliche Verfügung, um deren Durchsetzung es sich handelt, einen Geschäftsunfähigen betraf und daher an seinen gesetzlichen Vertreter

gerichtet wurde. Wen treffen in diesem Falle die Zwangsmittel? Den gesetzlichen Vertreter oder den Vertretenen? Oder beide?

Das PVG. kennt in Anlehnung an den § 132 des Landesverwaltungsgesetzes drei Arten von Zwangsmitteln (§ 55 PVG.):

α) Die Ausführung der zu erzwingenden Handlung auf Kosten des Pflichtigen (Ersatzvornahme).

β) Die Festsetzung von Zwangsgeld.

γ) Den unmittelbaren Zwang.

α) Die Ersatzvornahme, die ihrer Natur nach nur zur Durchsetzung eines Gebots dienen kann, geht ebenso wie die entsprechende Maßnahme der zivilprozessualen Zwangsvollstreckung (§ 887 der Zivilprozeßordnung) von der Erwägung aus, daß der Verpflichtete mit seinem Vermögen für die Erfüllung seiner rechtlichen Verbindlichkeiten einstehen soll. Dabei ist es im Polizeirecht unerheblich, ob die freiwillige Erfüllung aus bösem Willen, durch Nachlässigkeit oder ohne jedes Verschulden unterblieben ist.

Die Kosten der Ersatzvornahme müssen danach auch den geschäftsunfähigen Polizeipflichtigen persönlich treffen und aus seinem Vermögen vollstreckt werden, ebenso wie das auch für das Gebiet des Zivilrechts angenommen wird[38]). Es besteht kein Grund, weshalb die mangelnde Geschäftsfähigkeit und der Umstand der gesetzlichen Vertretung eine Verschiebung in der Person des Betroffenen herbeiführen sollten. Den Anknüpfungspunkt bildet ja die bloße äußere Tatsache, daß die polizeiliche Verfügung nicht befolgt worden ist. Die Pflicht hierzu liegt dem „Polizeipflichtigen" ob[39]), ohne daß seine geistige Reife oder sonstige persönliche Eigenschaften in Betracht kämen.

Das betrifft selbstverständlich nur die polizeirechtliche Haftung; zivilrechtlich ist der gesetzliche Vertreter gehalten, im Interesse seines Mündels die Maßnahmen zu ergreifen, durch die die Anwendung polizeilichen Zwanges vermieden wird. Verabsäumt er diese Pflicht, so kann das

---

38) Stein - Jonas, ZPO, § 887 Bem. IV; Schultzenstein in der Zeitschr. f. Zivilpr. Bd. 35 S. 487 und Bd. 40 S. 353.

39) Selbstverständlich immer von der Sondervorschrift des § 19 Abs. II PVG abgesehen.

Mündel für den entstandenen Vermögensschaden im bürgerlichen Rechtswege Rückgriff nehmen, ein Umstand, der praktisch zumeist die rechtzeitige Befolgung der Polizeiverfügungen sicherstellen wird.

β) Der unmittelbare Zwang — um diesen vorweg zu behandeln — kann schon seiner Natur nach nur gegen den Polizeipflichtigen selbst angewendet werden ohne Unterschied, ob er sich gegen die Person oder gegen Sachen richten soll. Das folgt gerade aus der Unmittelbarkeit dieses Zwangsmittels, mit der das Vorgehen gegen einen Vertreter nicht vereinbar wäre. Daß andererseits auch die Person oder die Sachen eines Geschäftsunfähigen taugliches Objekt unmittelbaren Zwanges zu sein vermögen, erscheint zweifelsfrei. Die Polizeibehörden haben sich also auch bei der Anwendung unmittelbaren Zwanges an den geschäftsunfähigen Polizeipflichtigen persönlich, nicht an seinen gesetzlichen Vertreter zu halten.

γ) Nicht anders ist die Rechtslage bei der Anwendung des Zwangsgeldes, der „Exekutivstrafe" des Verwaltungsrechts.

Zur Klarstellung sei bemerkt, daß hier nur das Zwangsgeld, das zur Durchführung einer polizeilichen Verfügung dienen soll, in Betracht gezogen wird, nicht die nach § 33 PVG. auf die Nichtbefolgung einer Polizeiverordnung angedrohte gleichnamige Rechtsfolge[40]).

Das Zwangsgeld zur Durchsetzung einer Polizeiverfügung kann ebenfalls nur den Polizeipflichtigen selbst, nicht seinen gesetzlichen Vertreter treffen.

Dafür spricht schon der Zusammenhang und die Gleichstellung mit den beiden anderen Zwangsmitteln, der Ersatzvornahme und dem unmittelbaren Zwang. Es wäre ganz außergewöhnlich und hätte ausdrücklicher Hervorhebung bedurft, wenn dieses eine Zwangsmittel in Bezug auf die Person des Betroffenen anderen Grundsätzen unterliegen sollte wie die übrigen Zwangsmaßnahmen.

Weiter versagt aber auch der Einwand, daß das Zwangsgeld eine (Ungehorsams-) Strafe darstelle und diese niemanden treffen könne, der seiner geistigen Entwicklung

---

40) Die Streitfrage, ob das Zwangsgeld des § 33 PVG in Wahrheit nicht eine kriminelle Strafe darstellt und daher nach strafrechtlichen Gesichtspunkten zu beurteilen ist, kann also dahingestellt bleiben.

nach nicht zu verantwortlichem Handeln befähigt sei. Denn das Zwangsgeld hat nicht den Charakter einer kriminellen Strafe. Es kann festgesetzt werden, auch wenn den Verpflichteten an der Nichtbefolgung der polizeilichen Verfügung kein Verschulden trifft. Dem in Anspruch genommenen Geschäftsunfähigen ist die Berufung darauf versagt, daß nicht er, sondern nur sein gesetzlicher Vertreter tatsächlich zur Erfüllung der Verfügung imstande gewesen sei. Er muß sich vielmehr das Verhalten seines gesetzlichen Vertreters anrechnen lassen, ebenso wie im bürgerlichen Recht (§ 278 BGB.) und bei der Ersatzvornahme. Auch die entsprechende „Geldstrafe" bei der Zwangsvollstreckung zur Erwirkung einer nicht vertretbaren Handlung im Zivilprozeß (§ 888 der Zivilprozeßordnung) trifft richtiger Ansicht nach den Schuldner persönlich, ohne Rücksicht auf seine Gesachäftsfähigkeit[41]).

Allerdings ist die Androhung und Durchführung von Zwangshaft im Falle der Nichtbeitreibbarkeit des Zwangsgeldes (§ 56 PVG.) bei Geschäftsunfähigen nicht zulässig. Das Polizeiverwaltungsgesetz kennt keine ausdrückliche Einschränkung in dieser Richtung, aber es enthält auch keine Beschränkung der Zwangshaft gegenüber haftunfähigen Personen, und doch erscheint es selbstverständlich, daß Schwerkranke nicht zur Polizeihaft abgeführt werden dürfen (vgl. § 455 der Strafprozeßordnung). Das beweist die Unvollständigkeit des Gesetzes und läßt eine Ausfüllung der Lücken geboten erscheinen. Die Begründung, warum die Zwangshaft keine Geschäftsunfähigen treffen kann, ist, daß diese Maßnahme über alle übrigen Zwangsmittel hinaus einen gewissen Strafcharakter trägt, der ihre Verhängung gegenüber Geschäftsunfähigen nicht angebracht erscheinen läßt.

Die überwiegende Meinung im Schrifttum geht ebenfalls dahin[42]), daß das Zwangsgeld den Geschäftsunfähigen

---

41) Stein-Jonas, ZPO, § 888 Bem. IV; Schultzenstein in der Zeitschr. f. Zivilpr. Bd. 35 S. 492; Hofacker im Verw. Arch. Bd. 14 S. 457.

42) O. Mayer, Verwaltungsrecht, Bd. I S. 278; Schultzenstein in der Zeitschr. f. Zivilpr. Bd. 35 S. 475 ff; Hofacker im Verw. Arch. Bd. 14 S. 457; Murmann, Polizeiverordnung, Polizeiverfügung, polizeiliche Strafverfügung, S. 56; Claassen, Die Polizeiverfügung, S. 53/54. — Offenbar auch Schäfer, PVG § 55 Bem II 2.

und nicht den gesetzlichen Vertreter treffe, doch fehlt es nicht an Gegenansichten[43]).

2. Verhältnismäßig klar ist die Rechtslage bei den Maßnahmen der Polizei, die das Polizeiverwaltungsgesetz als „unmittelbare Ausführung" bezeichnet (§ 44 Abs. I Satz 2 PVG.).

Die Zulässigkeit dieser Maßnahmen entspringt einem Bedürfnis der polizeilichen Praxis. Die Polizeibehörden müssen gegebenenfalls sofort eingreifen können, um von der Allgemeinheit Schaden abzuwehren. Durch den Aufschub, der mit dem vorherigen Erlaß einer polizeilichen Verfügung verbunden wäre, könnte kostbare Zeit verloren gehen und der erstrebte Zweck in Frage gestellt werden.

Aus diesen Erwägungen, die der gesetzlichen Anerkennung der „unmittelbaren Ausführung" zu Grunde liegen, folgt zugleich, daß diese Maßnahmen in der Person des Betroffenen keine weitere Voraussetzungen erfordern als nur polizeiliche Rechtsfähigkeit. Auf die Geschäftsfähigkeit kommt es nicht an, denn die Einsichtsfähigkeit des Betroffenen ist hier ohne Bedeutung.

An diesem Ergebnis darf man sich durch den Wortlaut des § 44 PVG. nicht irremachen lassen. Der § 44 Abs. I Satz 2 PVG. stellt zwar die unmittelbare Ausführung dem Erlaß einer polizeilichen Verfügung gleich und bei diesen muß, wie oben gezeigt wurde, die Geschäftsfähigkeit des Adressaten berücksichtigt werden. Mit dieser Gleichstellung will der Gesetzgeber aber nicht anordnen, daß unmittelbare Ausführung und polizeiliche Verfügung dasselbe seien. Beabsichtigt war gegenüber der unmittelbaren Ausführung einer polizeilichen Maßnahme den gleichen Rechtsschutz zu gewähren, wie gegenüber einer Polizeiverfügung. Richtiger wäre vielleicht gesagt worden, die unmittelbare Ausführung enthalte eine polizeiliche Verfügung, wie bereits nach früherem Recht, das durch die Aufnahme des § 44 Abs. I Satz 2 PVG. nicht geändert werden sollte, allgemein angenommen wurde[44]). Man

---

43) W. Jellinek, Verwaltungsrecht, S. 167 meint, daß die Zwangsstrafen der Verwaltungsbehörden nach vernünftigerweise anzuwendend. ungeschriebenem Recht nur gegen eine deliktsfähige Person zulässig seien.

44) Brauchitsch (Drews-Lassar), § 132 LVG Bem. 6.

sprach in diesem Zusammenhang früher vom „unmittelbaren Zwang“ und konstruierte, dieser enthalte in einem Akt die materiell-rechtliche Polizeiverfügung sowie die Festsetzung und Ausführung eines Zwangsmittels[45]). Auch aus dieser Entstehungsgeschichte der „unmittelbaren Ausführung“ ist zu entnehmen, daß diese Maßnahme gegen jede polizeipflichtige Person ohne Rücksicht auf Geschäftsfähigkeit zur Anwendung kommen kann, da die Geschäftsfähigkeit ja auch bei den Zwangsmitteln selbst keine Rolle spielt.

Eine Einschränkung wird jedoch gemacht werden müssen. Bezüglich der Rechtsmittel ist die unmittelbare Ausführung dem Erlaß einer Polizeiverfügung gleichgestellt. In dieser Hinsicht müssen auch hier die für polizeiliche Verfügungen als richtig erkannten Grundsätze gelten. Das bedeutet, daß die Rechtsmittelfrist des § 45 PVG. erst zu laufen beginnt, wenn der gesetzliche Vertreter von der „unmittelbaren Ausführung“ Kenntnis erlangt hat, eine Einschränkung, die in jeder Hinsicht der Billigkeit entspricht.

3. Polizeiverordnungen, die letzte Gruppe der in Frage kommenden Maßnahmen, sind ihrem Wesen nach Rechtsverordnungen, Gesetze im materiellen Sinne, Rechtssätze, die auf Grund besonderer Ermächtigung in allgemeinverbindlicher Weise die Freiheit und das Eigentum der Einzelnen beschränken.

Nun trifft zwar zu, daß die Polizeiverordnungen ebenso wie die polizeilichen Verfügungen öffentlich-rechtliche Willenserklärungen enthalten und daher der gehörigen Kundmachung an die Betroffenen bedürfen. Da aber bei Erlaß einer Polizeiverordnung noch gar nicht feststeht, wer von ihr betroffen wird, kann die Kundgabe nur in Form einer allgemeinen Publikation (Veröffentlichung) erfolgen. Diese bewirkt, um mit Otto Mayer zu reden, daß „das Wissen von der Erklärung eine Art gesellschaftliches Allgemeingut“ wird[46]). Für ihre Wirksamkeit ist daher gleichgültig, ob jeder einzelne von ihr Kenntnis genommen hat oder überhaupt Kenntnis nehmen konnte. Lebensalter, geistige Reife, Einsichtsfähigkeit usw. des Einzelnen müssen daher außer Betracht bleiben. Es genügt, daß der in Frage

45) Drews, Polizeirecht I, 2. Aufl., S. 71.

46) Otto Mayer, Bd. I, S. 234.

kommende Rechtssatz auf die vorgeschriebene Weise veröffentlicht worden ist. Dann wird gewissermaßen fingiert, daß durch die förmliche Veröffentlichung eines Gesetzes oder einer Rechtsverordnung jedermann, den es angeht, Kenntnis erhalten hat. Auf die Geschäftsfähigkeit kommt es also nicht an.

C. Die juristischen Personen.

a) Allgemein.

Die Stellung der juristischen Personen gegenüber der Polizeigewalt hängt offensichtlich in entscheidendem Maße von der Rechtsnatur der juristischen Personen selbst ab. Diese bedarf der Klärung, bevor daran gegangen werden kann, die polizeiliche Haftung zu erörtern.

Dabei kann es nicht die Aufgabe der vorliegenden Arbeit sein, sämtliche Ansichten, die das Wesen der juristischen Personen zu ergründen versuchen, in erschöpfender Weise aufzuführen. Es muß genügen, die beiden wichtigsten Lehrmeinungen, die Fiktionstheorie und die Organtheorie, kurz zu umreißen und die zutreffende Ansicht hervorzuheben. Dies ist um so mehr berechtigt, als über die Unhaltbarkeit aller übrigen Theorien in der Wissenschaft im wesentlichen Einmütigkeit besteht[47]).

1. Die Fiktionstheorie, als deren Begründer uns v. Savigny entgegentritt[48]), geht davon aus, daß die juristischen Personen keine in der Wirklichkeit existierende, sondern lediglich vorgestellte, fingierte Personen seien.

Diese Ansicht ist vorwiegend von zivilrechtlichen Gedankengängen aus entwickelt worden, ein Umstand, der für ihre Verwendbarkeit im öffentlichen Recht von Bedeutung ist.

---

47) So haben allgemeine Ablehnung erfahren: a. Die Zweckvermögenstheorie von Brinz, die die juristische Person durch die Annahme eines Zweckvermögens ersetzt; b. die Genießertheorie von Ihering, nach der die Rechte der juristischen Person in Wahrheit der Gesamtheit der Mitglieder oder Genußdestinatäre zustehen; c. die Amtstheorie von Hölder, nach der die Verfügungsberechtigten die Rechtsträger sind. — Ueber die sonstigen Theorien und den Stand der wissenschaftlichen Forschung vgl. z. B. Enneccerus, Allgemeiner Teil, S. 230 ff.

48) Vgl. v. Savigny, System des heutigen römischen Rechts, Bd. II §§ 85—102 (S. 235 ff.).

Nach der Fiktionstheorie können lediglich menschliche Lebewesen Träger von Rechten und Pflichten sein. Die menschlichen Interessen machten nun häufig ein geordnetes und dauerndes Zusammenwirken einer Mehrheit oder Vielheit notwendig. Das Verkehrsbedürfnis erfordere eine besondere rechtliche Behandlung dieser Vielheiten nach einheitlichen rechtlichen Gesichtspunkten. Aus diesen Zweckmäßigkeitserwägungen heraus behandelte die Rechtsordnung gewisse nur gedachte Einheiten so, als ob sie natürliche Personen seien, d. h. sie fingiere oder abstrahiere eine Rechtsfähigkeit dieser Einheiten.

An sich sei die juristische Person als nur gedachtes Wesen handlungsunfähig. Wiederum aus Zweckmäßigkeitsgründen würden aber vom Recht den Handlungen gewisser Menschen die Bedeutung beigelegt, daß sie für die juristischen Personen Wirksamkeit haben sollten. In Wahrheit seien die Handlungen der Körperschaftsorgane Handlungen der betreffenden Menschen, und zwar nur dieser; wenn diese für die juristische Person handelten, so gelte für die Wirkung der Handlungen dasselbe, wie für das Verhältnis zwischen Vertreter und Vertretenem. Es liege also eine Art Stellvertretung durch die Körperschaftsorgane vor.

2. Dieser Auffassung tritt die auf deutsch-rechtlicher Grundlage beruhende Organtheorie entgegen, die von Beseler zuerst aufgestellt und dann von Gierke [49]) in meisterhafter Weise ausgestaltet wurde.

Gierke betont zunächst, daß die Erklärung des Wesens der juristischen Personen nicht eine Frage des Zivilrechts sei, sondern „in den vor aller Spaltung von öffentlichem und Privatrecht auftauchenden Grundproblemen wurzele“ [50]). Denn die privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Eigenschaften seien ebenso wie bei Menschen auch bei Verbänden nur zwei Seiten einer Persönlichkeit.

Nach der organischen Theorie ist die Annahme, daß an sich nur Menschen Träger von Rechten und Pflichten sein könnten, verfehlt. Es stehe völlig im Ermessen der Rechtsordnung, wem sie diese Fähigkeit verleihen wolle. Genau so, wie der Einzelmensch erst zur rechtsfähigen

49) O. v. Gierke, Deutsches Privatrecht, Bd. I §§ 58—78.

50) So Gierke a. a. O. Bd. I S. 467.

Person werde, weil das Recht das bestimme, könne auch einer Mehrheit von Personen in ihrer Gesamtheit juristische Persönlichkeit verliehen werden; dadurch werde diese zu einer wirklichen, nicht bloß fingierten Person.

Aus diesem Grunde führt die Organtheorie auch die Bezeichnung: Theorie der realen Verbands- oder Gesamtperson.

Als reale Verbandsperson, der eigener Gesamtwille zukomme, sei die juristische Person nicht nur rechtsfähig, sondern auch handlungsfähig [51]). Die Handlungsfähigkeit könne sich bei einer unsinnlichen Einheit naturgemäß nur durch Organe äußern, die aus Menschen gebildet würden. Den Handlungen der Organe komme für die juristische Person unmittelbare Bedeutung zu; die Organhandlungen seien insoweit nicht anders zu betrachten, als die Rede des Mundes oder die Bewegung der Hand bei natürlichen Personen. Es finde keine Stellvertretung statt, sondern Darstellung des Ganzen durch den Teil [52]). Selbstverständlich könne sich eine juristische Person auch des Rechtsinstituts der Stellvertretung bedienen; eine derartige Vertretung müsse aber von der Vertretung durch Organe streng geschieden werden [53]).

Beide Ansichten, die Fiktionstheorie und die Organlehre, haben ihre namhaften Vertreter gefunden. Während früher unbestritten die Fiktionstheorie das Feld behauptete, hat sich im Laufe der Zeit die herrschende Meinung der organischen Theorie zugewendet.

Diese verdient auch den Vorzug.

Für sie spricht einmal ihre gleichmäßige Geltung für die Gebiete des privaten und des öffentlichen Rechts, während die vorwiegend auf zivilistischen Gedankengängen beruhende Fiktionstheorie auf das öffentliche Recht nur mit Vorsicht angewendet werden kann.

Vor allem aber verkennen die Vertreter der Fiktionstheorie, daß die Fähigkeit, „Person“ im Rechtssinne zu sein, keine natürliche Eigenschaft des Menschen ist, sondern nur auf der Rechtsordnung beruht. So lehrt die Geschichte,

---

51) Gierke, a. a. O. Bd. I S. 472 ff.

52) So Gierke, a. a. O. Bd. I S. 472.

53) Gierke, a. a. O. Bd. I S. 519.

daß es häufig Menschenklassen gegeben hat, denen die Rechtsfähigkeit versagt blieb.

Ferner sind einzelne Bestimmungen des positiven Rechts — das sich im übrigen einer grundsätzlichen Stellungnahme enthält — nur mit der Theorie der realen Verbandsperson in Einklang zu bringen, so insbesondere die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs über die Stellung der Körperschaftsorgane (§§ 31, 86, 89).

Schließlich — und das erscheint ausschlaggebend — kommt nur die germanistische Theorie den Erfordernissen der lebendigen Rechtsanschauung nach. Man muß sich bei der Abwägung beider Meinungen stets vor Augen halten, daß das Recht nicht um seiner selbst willen da ist, sondern daß im Recht der Gesamtwille eines Volkes seinen Ausdruck findet und daher das Recht aus den nationalen Eigenarten heraus verstanden werden muß. So führt Gierke zutreffend aus[54]):

„Würdig der Gegenwart, gegründet in unserem Weltverständnis, fördernd für unsere Kultur ist allein die Auffassung, die in vielhundertjährigem Ringen der germanische Geist erarbeitet hat: über den menschlichen Individuen setzen die menschlichen Verbände in mannigfach abgestufter Daseinsordnung das Leben fort, — wesenhafte Existenz der geschichtlichen Wirklichkeit, soziale Organismen mit Haupt und Gliedern, deren jedes an seiner Stelle das einheitliche Ganze darzuleben hat; und diese realen Verbandseinheiten und sie nur sind es, die als Verbandspersonen in das Recht treten."

Während die Stellung der natürlichen Personen gegenüber der Polizeigewalt getrennt nach Rechts- und Geschäftsfähigkeit geprüft werden mußte, ist diese Trennung bei den juristischen Personen nicht erforderlich.

Es kann vielmehr — nachdem die Natur der juristischen Personen geklärt worden ist — sogleich festgestellt werden:

Die juristischen Personen sind als reale Verbandspersönlichkeiten auch der Polizei gegenüber in vollem Umfange rechts- und ge-

54) So Gierke, a. a. O. Bd. I S. 468.

schäftsfähig[55]). Mit anderen Worten: sie nehmen die gleiche Stellung ein wie ein voll geschäftsfähiger Mensch.

Die Begründung dieser Behauptung kann jeder langatmigen Ausführung entbehren, sie folgt unmittelbar aus dem Wesen der juristischen Personen. Denn nach der als richtig erkannten Organtheorie sind die Körperschaften ebenso wirkliche Personen wie die Menschen und in vollem Umfange handlungsfähig. Ferner wurde festgestellt, daß diese Ansicht in gleicher Weise für das Privatrecht wie für das öffentliche Recht Geltung beanspruchen darf.

Mit diesem Hinweis erscheint die aufgestellte Behauptung ausreichend gerechtfertigt.

Es bleibt nur noch zu untersuchen, welche Tragweite dieser Feststellung zukommt.

1. Als reale Verbandspersönlichkeiten erfüllen die Körperschaften zweifelsfrei den Personenbegriff der §§ 18 bis 20 PVG. Sie werden daher polizeipflichtig, sowie sie die in den §§ 19 und 20 PVG. dafür aufgestellten Voraussetzungen verwirklichen. Und das ist ihnen im wesentlichen in demselben Umfange möglich wie natürlichen Personen:

§ 19 Abs. I PVG.: Sie können einmal einen polizeiwidrigen Zustand durch ihr Verhalten verursachen. Denn sie sind, wie oben gezeigt wurde, handlungsfähig. Naturgemäß können sich juristische Personen nur durch Handlungen ihrer Organe polizeiwidrig verhalten. Erforderlich

---

55) Grundsätzlich wird die polizeiliche Verantwortlichkeit juristischer Personen fast ausnahmslos anerkannt. Es seien hervorgehoben: O. Mayer, Bd. I S. 270; Fleiner, Institutionen, S. 161 ff; Kunze, Verwaltungsstreitverfahren, S. 169; W. Jellinek, Verwaltungsrecht, S. 173; Schultzenstein im Verw. Arch. Bd. 14 S. 34; Wolzendorff im Verw. Arch. Bd. 18 S. 500; Scholz-Forni im Verw. Arch. Bd. 30 S. 65; Brauchitsch (Drews-Lassar), PVG, § 18 Bem. 2 b; Goedecke im Verw. Bl. Jahrg. 47 S. 24 ff; Münzel, Die polizeiliche Verantwortlichkeit der juristischen Person, S. 37 ff; Friedrichs, PVG, § 18 Bem. 3; Schäfer, PVG, §§ 18—20 Bem. IV.

Auch das preußische Oberverwaltungsgericht vertritt diese Ansicht, OVG, Bd. 85 S. 347 (350); OVG im Verw. Bl. Jahrg. 18 S. 357; Jahrg. 28 S. 107.

Ueber die Ausgestaltung und die Folgerungen der polizeilichen Verantwortlichkeit herrscht im einzelnen viel Streit.

Gegen die Haftung der juristischen Personen als solcher hat sich Josef im Verw. Bl. Jahrg. 46 S. 395 ausgesprochen.

ist dabei, daß die Träger der Organe tatsächlich als solche, nicht als Individuen tätig werden. Sie müssen also auch innerhalb ihrer Zuständigkeit und in der satzungsgemäß vorgeschriebenen Form handeln. Damit ist zugleich gesagt, daß sich die Tätigkeit der Organe auf den Lebensgebieten der Körperschaft, die ihr von der Rechtsordnung zugewiesen worden sind, abspielen muß; andernfalls würde es an der Zuständigkeit fehlen[56]). — Die Polizei hat also zu prüfen, ob die Handlung eines Organs diesen Erfordernissen entspricht; nur dann kann sie die juristische Person als Verursacherin verantwortlich machen, sonst haftet ihr nur der handelnde Mensch als solcher. Wenn ein organschaftliches Handeln vorliegt, kann die Polizei sich auch nur an die juristische Person halten. Denn in diesem Falle hat der Träger der Organschaft als Individuum überhaupt nichts getan, so daß er als Einzelmensch kein Verursacher ist[57]).

§ 19 Abs. II PVG.: Polizeiliche Verantwortlichkeit von juristischen Personen auf Grund des Abs. II von § 19 PVG. muß als ausgeschlossen gelten[58]). Einer Körperschaft wird niemals die Personensorge für strafunmündige Kinder oder Geisteskranke obliegen. Hier zeigt sich eine Einschränkung der körperschaftlichen Rechtsfähigkeit gegenüber der des Menschen: die Körperschaften sind familienrechtlicher Beziehungen unfähig. Da § 19 Abs. II PVG. eine polizeiliche Haftung auf Grund familienrechtlicher Verpflichtungen begründet, müssen juristische Personen hier ausscheiden.

§ 19 Abs. III PVG.: Wohl aber können sie sich gemäß Abs. III des § 19 PVG. verantwortlich machen, wenn sie jemanden zu einer Verrichtung bestellen. Dabei ist Voraussetzung für die Haftung der Körperschaft, daß ein Organ zuständigerweise die Bestellung vorgenommen hat. Diese Bestimmung ist von außerordentlicher praktischer Bedeutung. Sie ermöglicht es beispielsweise, eine Aktiengesell-

---

56) Dazu Gierke, Deutsches Privatrecht, Bd. I S. 524; Helfritz, Vertretung der Städte nach außen, S. 41.

57) Vgl. Gierke, Deutsches Privatrecht, Bd. I S. 524; Kunze, Verwaltungsstreitverfahren, S. 169. — A. M. offenbar O. Mayer, Bd. I S. 270.

58) Von der im § 47 des Reichsjugendwohlfahrtgesetzes geregelten Ausnahme kann in diesem Zusammenhang abgesehen werden.

schaft in Anspruch zu nehmen, wenn der vom Vorstand angestellte Direktor sich in Ausübung seiner Tätigkeit polizeiwidrig verhält, eine Verantwortlichkeit, die sonst nicht gegeben wäre. Hervorzuheben ist, daß hier zum Unterschied von der Tätigkeit der Organe selbst auch der Handelnde polizeipflichtig bleibt, so daß sich die Polizei sowohl an ihn wie an die juristische Person halten kann.

§ 20 Abs. I PVG.: Polizeipflichtig werden kann die juristische Person weiter als Eigentümerin einer Sache[59]); hier, wo die Verantwortlichkeit an die bloße Inhaberschaft eines Rechts anknüpft, bietet die Haftung der Körperschaft gegenüber der Rechtslage bei natürlichen Personen keine Besonderheiten.

§ 20 Abs. II PVG.: Tatsächliche Gewalt können juristische Personen gleichfalls ausüben. Wenn auch der Begriff der tatsächlichen Gewalt keine befriedigende begriffliche Zergliederung zuläßt, so ist doch soviel gewiß, daß dabei Handlungen in Rede stehen. Da die juristischen Personen handlungsfähig sind, können sie sich auch durch die Tätigkeit ihrer Organe die tatsächliche Gewalt über eine Sache beschaffen, ganz ebenso, wie sie nach bürgerlichem Recht unmittelbaren Besitz erwerben können[60]). Wohlgemerkt: eine organschaftliche Handlung wird gefordert. Wenn ein sonstiger Angestellter, und sei es auch ein leitender, für die juristische Person die tatsächliche Gewalt ausübt, tritt die Haftung des § 20 Abs. II Satz 1 PVG. nicht ein.

Die weiteren Bestimmungen des § 20 PVG. geben hinsichtlich der Körperschaften nichts zu bemerken.

2. Wenn in solcher Weise die polizeiliche Verantwortlichkeit einer juristischen Person begründet ist, hat die Polizei unmittelbar gegen die Körperschaft einzuschreiten.

Polizeiliche Verfügungen sind also an die juristische Person selbst zu richten, nicht etwa an die Organe persönlich[61]). Verfehlt wäre es auch, wenn sich die Polizeiverfügung zwar an die Körperschaft als den Polizeipflichtigen wendete, jedoch den Zusatz enthielte: Vertreten durch

---

59) Fleiner, Institutionen, S. 161/162.

60) Gierke, Deutsches Privatrecht, Bd. I S. 527; Wolff, Sachenrecht, S. 16 und die daselbst angegebene Literatur.

61) Vgl. Goedecke im Verw. Bl. Jahrg. 47 S. 24.

den Vorstand oder dergl. Diese Art der Bekanntgabe, die bei geschäftsunfähigen natürlichen Personen angebracht ist, würde den Eindruck erwecken, als ob die Körperschaft zur Empfangnahme einer Willenserklärung eines Stellvertreters bedürfe, während sie doch diese durch ihre Organe selbst empfangen kann. Zulässig und gegebenenfalls sogar empfehlenswert ist ein Zusatz: Zu Händen des Vorstandes oder dergl. Darin liegt lediglich ein Hinweis für den Zustellungsbeamten, welchem Organ die Verfügung zuzuleiten ist.

Kommt die juristische Person der Polizeiverfügung nicht nach, so können gegen sie in gleicher Weise Zwangsmittel angewendet werden wie gegen natürliche Personen [62]).

Dies ist zuweilen bestritten worden. So meint Fleiner [63]), die juristischen Personen seien zwar Subjekte öffentlicher Rechte und Pflichten; wenn sie aber eine öffentliche Pflicht verletzten, so habe das immer die natürliche Person verschuldet, der als Organ die Erfüllung der Pflicht obgelegen habe. Staatlicher Zwang könne sich daher nur gegen diese physische Person richten, wie das ja auch bei der staatlichen Strafe gelte.

Der Irrtum dieser Beweisführung liegt in der Übertragung strafrechtlicher Grundsätze auf das Verwaltungsrecht. Es trifft zwar zu, daß die gegenwärtige deutsche Strafgesetzgebung im allgemeinen [64]) keine Straffähigkeit juristischer Personen kennt und daher in diesen Fällen physische Personen zur Verantwortung zieht [65]). Auf den Verwaltungszwang, der nur an den äußeren Tatbestand der Nichtbefolgung einer polizeilichen Verfügung anknüpft, kann diese Regelung keinen Einfluß haben, gleichgültig, ob man an die Ersatzvornahme, das Zwangsgeld oder den unmittelbaren Zwang denkt. Es hat sich ja auch gezeigt,

---

62) O. Mayer, Bd. I S. 278; Schultzenstein im Verw. Arch. Bd. 14 S. 1 ff; Claassen, Die Polizeiverfügung, S. 54; Murmann, Polizeiverordnung usw., S. 56; Münzel, Die polizeiliche Verantwortlichkeit der juristischen Personen, S. 41 ff; Schäfer, PVG, § 55 Bem. II 2; Friedrichs, PVG, § 55 Bem. 5; OVG Bd. 85 S. 347 (350) und S. 434 (440).

63) Fleiner, Institutionen, S. 161 ff.

64) Es finden sich aber Ausnahmen, vor allem in der Steuergesetzgebung (z. B. § 393 der Reichsabgabenordnung).

65) Unbeschadet der bestrittenen Frage, ob eine Deliktsfähigkeit der Körperschaften de lege ferenda möglich ist.

daß Geschäftsunfähige vom Verwaltungszwang getroffen werden können, also für das Verhalten ihrer gesetzlichen Vertreter — dritter Personen — einstehen müssen. Um so mehr muß das für die Körperschaften gelten, bei denen die Organe ja nicht fremde Personen, sondern Teile des Ganzen sind. Es besteht also kein Anlaß, bei der Anwendung von Zwangsmitteln eine Verschiebung in der Person des Betroffenen hinsichtlich der juristischen Personen eintreten zu lassen.

Wählt die Polizeibehörde die Ersatzvornahme, so muß sie die Kosten von der juristischen Person einziehen und gegebenenfalls in deren Vermögen vollstrecken. Das Privateigentum der zu Organen bestellten Personen haftet ihr nicht.

Das Gleiche gilt, wenn ein Zwangsgeld festgesetzt worden ist. Ist die Beitreibung aus dem Vermögen der Körperschaft nicht angängig, so ist naturgemäß die Vollstreckung von Ersatzzwangshaft nicht möglich, ähnlich wie bei haftunfähigen natürlichen Personen.

Gegen juristische Personen kann schließlich auch im Wege des unmittelbaren Zwanges vorgegangen werden. Die vereinzelt vertretene Annahme[66]), daß unmittelbarer Zwang gegenüber juristischen Personen aus tatsächlichen Gründen nicht möglich sei, ist irrig. Unmittelbarer Zwang kann sich gegen die Person und gegen Sachen des Pflichtigen richten[67]). Gegen die „Person" von Körperschaften mit unmittelbarem Zwange vorzugehen, ist selbstverständlich nicht denkbar, da es sich ja um unsinnliche Einheiten handelt. Wohl aber kann sich der unmittelbare Zwang gegen die Sachen der Körperschaften richten.

Aus diesem Grunde ist auch die „unmittelbare Ausführung" einer polizeilichen Maßnahme gegenüber einer juristischen Person denkbar, nämlich, wenn sich der in der unmittelbaren Ausführung enthaltene unmittelbare Zwang gegen Sachen der Körperschaft richtet.

Daß sich ferner Polizeiverordnungen ebenso an juristische Personen wie an natürliche wenden, sei nur als Selbstverständlichkeit erwähnt.

---

66) Münzel, Die polizeiliche Verantwortlichkeit der juristischen Personen, S. 42.

67) Vgl. die Ausführungsbestimmungen vom 1. 10. 1931 zum Polizeiverwaltungsgesetz vom 1. 6. 1931 (zu § 55 I).

b) Die juristischen Personen des öffentlichen Rechts in Sonderheit.

Die bisherigen Betrachtungen über die polizeiliche Stellung juristischer Personen hatten sich — wenn auch nicht ausdrücklich, so doch der Sache nach — auf die Körperschaften des Privatrechts beschränkt. Bislang ist es unberücksichtigt geblieben, daß die Rechtsordnung juristische Personen des privaten und des öffentlichen Rechts unterscheidet. Der Grund hierfür war, daß die Körperschaften des öffentlichen Rechts, wie sich zeigen wird, auch der Polizeigewalt gegenüber eine besondere Stellung einnehmen.

Es ist nicht erforderlich, alle die Versuche aufzuzählen, die den Begriff der Körperschaften des öffentlichen Rechts zu bestimmen versuchen. Einigkeit hat sich bisher darüber nicht erzielen lassen, vielleicht deshalb, weil dieser Begriff tatsächlich weder eindeutig noch bestimmt ist[68]).

Soviel ist jedoch gewiß, das entscheidende Merkmal der juristischen Personen des öffentlichen Rechts besteht darin, daß ihnen in größerem oder geringerem Umfange hoheitliche Zwangsgewalt zu eigen ist[69]), daß also in ihnen ein Stück öffentlicher Verwaltung tätig wird.

Hier knüpft die in Wissenschaft[70]) und Praxis[71]) herrschende Meinung an und lehrt bezüglich der polizeirechtlichen Stellung der öffentlich-rechtlichen Körperschaften:

Die Polizeigewalt als Ausfluß staatlichen Hoheitsrechtes setze begriffsnotwendig einen Untertanen voraus, gegen den sie sich richten müsse. Daraus folge, daß die Polizeibehörden nicht die Befugnis hätten, anderen Behörden vorzuschreiben, in welcher Weise diese ihre öffentlichen Funktionen ausübten. In Ausübung öffentlich-rechtlicher Gewalt seien die Organe irgendeiner öffentlichen Körperschaft keine „Untertanen", sondern der Polizei gleichgeordnete Behörden. Wenn die Polizei glaube, daß deren Tätigkeit

---

68) Gierke, Deutsches Privatrecht, Bd. I S. 619.

69) Helfritz, Allgemeines Staatsrecht, S. 29.

70) O. Mayer, Bd. I S. 119; Fleiner, Institutionen, S. 390 Fußnote 12; W. Jellinek, Verwaltungsrecht, S. 187 ff; Hatschek, Verwaltungsrecht, S. 50/51; Schneider, Polizei- und Reichswehr, S. 40; Friedrichs, PVG, § 18 Bem. 3; Schäfer, PVG, § 14 Bem. III 1 a; Schultzenstein in der DJZ 1913 Spalte 435 ff.

71) OVG Bd. 2 S. 393; Bd. 61 S. 275.

die öffentliche Sicherheit und Ordnung störe und daher gehindert werden müsse, bleibe ihr nur der Weg, sich an die übergeordneten Behörden (Aufsichtsinstanzen) zu wenden.

Diese Beschränkung der Polizeigewalt gelte aber, so lehrt die herrschende Meinung weiter, nur insoweit, als hoheitliche Handlungen der öffentlich-rechtlichen Körperschaften in Frage stünden. Wenn aber der Staat oder eine andere öffentliche Körperschaft sich privatrechtlich betätigten, seien sie genau so zu behandeln wie irgendeine private Person. Sie unterlägen in ihren fiskalischen Beziehungen der Polizeigewalt in vollem Umfange.

Danach habe die Polizei, wenn sie gegen eine juristische Person des öffentlichen Rechts vorgehen wolle, stets zu prüfen, ob die abzustellende Polizeiwidrigkeit in Ausübung öffentlicher Gewalt oder in der Vermögensverwaltung ihren Grund habe. Im letzten Falle, und zwar nur in diesem, sei sie zum Einschreiten befugt.

Trotz der einmütigen Zustimmung, den diese Lehre in Wissenschaft und Rechtsprechung gefunden hat, muß ihr in einem Punkte widersprochen werden.

Die herrschende Meinung behandelt alle Körperschaften des öffentlichen Rechts gleich und stellt es nur auf den jeweiligen Grund der Polizeiwidrigkeit ab. Dabei wird übersehen, daß die Körperschaften des öffentlichen Rechts hinsichtlich der ihnen zustehenden Hoheitsgewalt durchaus nicht gleichartig sind, sondern daß hier ein sehr wichtiger Unterschied gemacht werden muß: es gibt öffentlich-rechtliche Körperschaften mit ursprünglicher (unmittelbarer) und mit abgeleiteter Zwangsgewalt. Diese Unterscheidung geht davon aus, daß hoheitliche Zwangsgewalt, staatliches Herrschaftsrecht an sich nur dem Staat zukommt. Aus praktischen Gründen und entsprechend geschichtlicher Überlieferung verleiht der Staat auch anderen, ihm eingegliederten Körperschaften in bestimmtem Umfange Zwangs- und Befehlsgewalt und stempelt sie dadurch zu Körperschaften des öffentlichen Rechts. Diesen Körperschaften stehen also obrigkeitliche Befugnisse nicht kraft eigenen Rechtes, sondern auf Grund einer Belehnung zu[72]).

72) Fleiner, Institutionen, S. 104; Helfritz, Allgemeines Staatsrecht, S. 29.

Da sich die herrschende Meinung auf alle juristischen Personen des öffentlichen Rechts bezieht, unterliegt nach ihr auch der Staat selbst seiner eigenen Polizeigewalt, wenn er sich nur fiskalisch betätigt, eine Folge, die von den Vertretern der herrschenden Meinung besonders betont wird.

Diese polizeiliche Verantwortlichkeit des Staates bedeutet aber eine Inkonsequenz. Die Polizeigewalt kann sich, wie zutreffend betont wird, ihrem Wesen nach nur gegen Gewaltunterworfene wenden. Daraus muß die Folge gezogen werden, daß sie überhaupt nicht gegen Inhaber von Staatshoheitsrechten ausgeübt werden kann. Die Teilung des Staates in einen Hoheitsrechte und einen Vermögensrechte ausübenden Teil ist nach heutiger Rechtsanschauung überholt. Der Staat und die Staatsgewalt sind etwas Einheitliches. Auch wo der Staat von seinen hoheitlichen Befugnissen keinen Gebrauch macht, und sich vielleicht privatrechtlicher Institute bedient, bleibt er der mit der Zwangsgewalt ausgestattete Staat. Man spricht zwar in diesen Fällen davon, der Staat werde als Fiskus tätig; damit ist jedoch nicht gemeint, es handele sich um eine andere Rechtspersönlichkeit, wie das früher die „Fiskustheorie" annahm.

Es unterliegt wohl keinem Zweifel, daß dieser Fiskustheorie seit dem Aufkommen des Verfassungsstaates und mit der Teilung der Gewalten der Boden entzogen worden ist[73]). Dabei ist zwar die Rechtsentwicklung in Deutschland andere Wege als in Frankreich gegangen[74]). Dort setzte sich die römisch-rechtliche Auffassung durch, daß der verwaltende Staat nur nach öffentlichem Recht lebe (populus romanus jure publico utitur) und als Folge davon die Anschauung, daß er nur dann der Zivilgerichtsbarkeit unterliege, wenn er sich dieser ausdrücklich unterworfen habe. In Deutschland glaubte man auf einen allgemeinen Zivilrechtsschutz des einzelnen gegenüber dem Staat nicht verzichten zu können. Es schien nicht angängig, daß die Verwaltungsbehörden bei Streitigkeiten zwischen dem Staat und dem Bürger entscheiden sollten, vor allem wegen des Fehlens der richterlichen Unabhängigkeit. Aus solchen Ge-

73) Fleiner, Institutionen, S. 35 ff.

74) Fleiner, Institutionen, S. 36.

dankengängen heraus kam die Vorstellung auf, daß derselbe Staat einmal als Obrigkeit und einmal als Fiskus handele. Das Rechtsschutzbedürfnis des einzelnen war der entscheidende Gesichtspunkt.

Daraus folgt, daß der heutige Fiskusbegriff in polizeirechtlicher Hinsicht ohne Bedeutung ist. Denn die Aufgabe der Polizei ist ja nicht, die zivilrechtlichen Ansprüche der einzelnen Staatsbürger zu verwirklichen, sondern im Gegenteil, in Eigentum und Freiheit der einzelnen einzugreifen, um die öffentliche Sicherheit und Ordnung aufrechtzuerhalten.

Die herrschende Meinung schließt so: Der Staat steht bei fiskalischer Betätigung dem Bürger gleich, also unterliegt er in diesem Falle auch der Polizeigewalt.

Der Fehler dieser Beweisführung liegt — wie jetzt klargestellt sein dürfte — darin, daß die Gleichstellung des Staatsfiskus mit dem einzelnen, die nur im Verhältnis zum Bürger Geltung und Sinn hat, auch im Verhältnis zur Polizei (also zur eigenen Staatsgewalt, zu sich selbst!) angenommen wird.

Hier wird eingewendet werden, diese Auffassung führe folgerichtig dazu, daß der Staatsfiskus auch keinen sonstigen öffentlich-rechtlichen Beschränkungen unterliege, also beispielsweise nicht besteuert oder enteignet werden könne, keine Schul- und Wegebaulasten zu tragen habe und dergl. Erscheinungen dieser Art finden jedoch häufig in Zweckmäßigkeitsgründen (Vereinfachung von Abrechnungen) ihre Erklärung, zum Teil beruhen sie auch auf ausdrücklicher gesetzlicher Vorschrift. Im übrigen muß die Lösung der angeschnittenen Frage hier dahingestellt bleiben. Eins erscheint aber sicher, die allgemeine „Rückbezüglichkeit“[75]) des Staates auf sich selbst, wie sie im Zivilrecht vorliegt, darf nicht schematisch auf öffentlich-rechtliche Beziehungen übertragen werden.

Die Unhaltbarkeit der herrschenden Meinung, daß der Staatsfiskus polizeipflichtig sei, zeigt sich auch bei den unbefriedigenden Ergebnissen, die sie im Gefolge hat. Wenn z. B. die Polizei eines Staates einem anderen Verwaltungszweig des gleichen Staates wegen einer fiskalischen Betätigung eine polizeiliche Verfügung zukommen läßt und diese

75) Zu dieser Frage: O. Mayer, Bd. I S. 118 ff.

Verfügung nicht befolgt wird, so müßten schließlich das verwirkte Zwangsgeld oder die Kosten einer Ersatzvornahme aus dem Vermögen dieses Staates zwangsweise beigetrieben werden, ein wahrhaft unsinniges Ergebnis. Aber selbst wenn die Geldbeträge von dem einen Verwaltungszweig freiwillig an den anderen gezahlt werden sollten, würde das nur einen Leerlauf der Behörden bedeuten, der unmöglich im Sinne des Gesetzgebers gelegen haben kann.

Andererseits besteht nicht das mindeste praktische Bedürfnis für eine Unterstellung des Staates unter seine eigene Polizeigewalt. Der viel einfachere Weg, Polizeiwidrigkeiten abzustellen, die beispielsweise bei der staatlichen Vermögensverwaltung auftreten, ist die Dienstaufsichtsbeschwerde. Es ist bekannt, daß dieser Weg praktisch immer sehr schnell und sicher zum Ziele führt. Als letzte Möglichkeit bleibt ein Austrag von Meinungsverschiedenheiten in der Ministerialinstanz. Selbstverständlich ist nichts dagegen einzuwenden, daß die Polizeiverwaltung einen anderen staatlichen Verwaltungszweig auf Mißstände aufmerksam macht und die Abstellung dieser Mißstände anregt.

Gegen die herrschende Meinung muß ferner noch vorgebracht werden, daß die Unterscheidung von Staatshoheitsakten und fiskalischer Betätigung nicht streng durchgeführt werden kann; die Grenze zwischen beiden ist vielmehr fließend.

Schließlich sei noch auf eine Parallele im Völkerrecht hingewiesen. Nach der überwiegenden Meinung[76]) im Völkerrecht kann ein ausländischer Staat nicht vor inländischen Gerichten verklagt werden, und zwar ohne Unterschied, ob der Klagegrund in hoheitlicher oder privatrechtlicher (fiskalischer) Betätigung des fremden Staates liegt. Begründet wird dieser Völkerrechtssatz mit der Gleichheit und Unabhängigkeit der Staaten, die die Ausübung von Staatsgewalt über den fremden Staat verbietet (par in parem non habet judicium). Die Rechtslage im Verwaltungsrecht ist ganz ähnlich. Der Umstand, daß hier nicht die Unterwerfung unter die Gerichtsbarkeit, sondern unter die Polizeigewalt in Rede steht, kann keinen Unterschied ausmachen. Auch handelt es sich bei der für das Völker-

76) v. Liszt, Völkerrecht, S. 124. -- A. M. z. B. Strupp, Grundzüge des positiven Völkerrechts, S. 67.

recht gegebenen Begründung um nichts typisch Völkerrechtliches, sondern um die allgemeine Rechtsanschauung, daß gegen gleichgestellte Rechtssubjekte in keinem Falle Zwangsgewalt gegeben sei. Diese Anschauung bildet ja den Ausgangspunkt der herrschenden Meinung, nur bleibt der Fehler, daß die fiskalische Tätigkeit des Staates willkürlich ausgenommen wird.

Als Ergebnis dieser Betrachtung ist also im Gegensatz zu der herrschenden Meinung festzustellen, daß die Polizeigewalt in keinem Falle sich gegen den Staat selbst richten kann. Das Gleiche muß aber bei dem bundesstaatlichen Charakter Deutschlands auch für das Verhältnis der Landespolizeigewalt gegenüber dem Reich gelten. Auch hier wird man jedes polizeiliche Vorgehen für unzulässig halten müssen. Die Gründe sind im wesentlichen die gleichen: Auch das Reich bleibt in seiner fiskalischen Tätigkeit Staat; ja, seine Staatsgewalt ist im Gegensatz zu der der Länder sogar „souverän". Auch die fiskalischen Beziehungen des Reiches haben nur Sinn im Verhältnis zum Untertanen — um diesem besonderen Rechtsschutz zu gewähren —, nicht gegenüber der Staatsgewalt eines ihm eingegliederten Landes.

Auch hier besteht kein praktisches Bedürfnis für die Unterstellung unter die Polizeigewalt. Die Polizeibehörden können ihre Anstände im Dienstaufsichtswege geltend machen. Läßt sich selbst bis zur Ministerialinstanz keine Einigung zwischen den beiderseitig beteiligten Behörden erzielen, so handelt es sich um eine nicht vermögensrechtliche Streitigkeit zwischen dem Reich und einem Lande, zu deren Austragung die Verfassung Mittel an die Hand gibt (Anrufung des Bundesrates nach Art. 76 der Reichsverfassung vom 16. 4. 1871 und Anrufung des Staatsgerichtshofes nach Art. 19 der Reichsverfassung vom 11. 8. 1919).

Daß schließlich die polizeiliche Vollstreckung wegen der Kosten der Ersatzvornahme oder wegen eines verwirkten Zwangsgeldes in das Vermögen des deutschen Reiches durch eines seiner Länder nicht der staatsrechtlichen Stellung von Reich und Ländern entspricht, bedarf keiner Begründung.

Alle diese Erwägungen gingen davon aus, daß Staaten nicht dem polizeilichen Zwange unterliegen können.

Anders ist die Lage bei den übrigen Körperschaften des öffentlichen Rechts. Während die Staaten ursprüngliche Inhaber von Hoheitsrechten sind, stehen den anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften obrigkeitliche Befugnisse nur kraft staatlicher Verleihung zu. Diese Körperschaften sind daher nur insoweit der Staatsgewalt koordiniert, als sie die ihnen übertragenen Hoheitsrechte ausüben, also nur in Ausübung öffentlicher Gewalt.

Daraus ist zu schließen, daß auch die Polizeigewalt sich im übrigen gegen diese Körperschaften wenden kann. Diese Verbandspersönlichkeiten besitzen eben nur in dem Umfange eine öffentlich-rechtliche Stellung und sind polizeilichem Einschreiten gegenüber unzugänglich, als die staatliche Belehnung mit öffentlicher Gewalt reicht. Was sie darüber hinaus unternehmen, unterliegt polizeirechtlich der gleichen Beurteilung wie die Tätigkeit privater Körperschaften.

Hier zeigt sich die große Bedeutung, die der Unterscheidung zwischen Körperschaften des öffentlichen Rechts mit ursprünglicher und mit abgeleiteter Staatsgewalt zukommt. Die hoheitliche Gewalt des Staates ist allumfassend, ist der Inbegriff der Staatsgewalt überhaupt. Hingegen ist die öffentliche Gewalt der anderen Körperschaften nur soweit gegeben, als die staatliche Belehnung reicht; wieweit das jeweilig der Fall ist, entscheidet die Satzung der betreffenden Körperschaft.

Bezüglich der Körperschaften mit nur abgeleiteten hoheitlichen Befugnissen ist daher die herrschende Meinung zutreffend; in Ausübung öffentlicher Gewalt sind sie nicht polizeipflichtig, wohl aber in fiskalischer Hinsicht.

IV. Schlußfeststellung.

Am Schluß sei noch eine kurze Zusammenstellung über die wichtigsten in dieser Arbeit entwickelten Grundsätze gegeben:

1. Die Verursachung einer Polizeiwidrigkeit erfordert adäquaten Kausalzusammenhang.
2. Miteigentümer einer Sache haften der Polizei wegen des Zustandes der Sache nur insgesamt.
3. Die polizeiliche Rechtsfähigkeit natürlicher Menschen deckt sich mit der des bürgerlichen Rechts.
4. Zum Empfang einer polizeilichen Verfügung wird bei natürlichen Menschen polizeiliche Geschäftsfähigkeit erfordert, die im wesentlichen mit der des bürgerlichen Rechts übereinstimmt.
5. Die juristischen Personen des Privatrechts sind in vollem Umfange polizeilich rechts- und geschäftsfähig.
6. Juristische Personen des öffentlichen Rechts mit ursprünglicher Hoheitsgewalt können von der Polizei überhaupt nicht, andere öffentliche Körperschaften nur hinsichtlich ihrer privatrechtlichen Beziehungen in Anspruch genommen werden.

.....

Lebenslauf

Am 21. März 1909 bin ich zu Breslau als Sohn des damaligen königl. Regierungsbaumeisters Arthur Exner geboren. Ich besuchte die Vorschule des St. Elisabethgymnasiums in Breslau und die Gymnasien in Stolp (Pommern), Lauban (Schlesien) sowie Oels (Schlesien). Hier, wo mein Vater seit 1921 als Reichsbahnoberrat das Reichsbahnausbesserungswerk leitet, bestand ich im Jahre 1927 die Reifeprüfung mit „gut".

Ich wandte mich dann dem Studium der Rechte zu und bezog zuerst die Universität zu Breslau auf zwei Semester, dann die Universitäten zu München und Berlin auf je ein Semester, und schließlich wieder die Universität zu Breslau auf drei Semester. Vor dem Oberlandesgericht zu Breslau bestand ich am 8. Juni 1931 die erste juristische Prüfung mit „gut".

Im richterlichen Vorbereitungsdienst bin ich seit dem 1. August 1931 beschäftigt.

Helmut Exner.

.....